

Elina Nyholm

JÄLKIVALVONTA YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA

TUTKIMUS YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN
JÄLKIVALVONTASÄÄNNÖSTEN
SOVELTAMISALOJEN RAJAUTUMISESTA

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

**OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
JURIDISKA FAKULTETEN
FACULTY OF LAW**

JÄLKIVALVONTA YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA

**TUTKIMUS YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JÄLKIVALVONTASÄÄNNÖSTEN
SOVELTAMISALOJEN RAJAUTUMISESTA**

Elina Nyholm

JÄLKIVALVONTA YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA

**TUTKIMUS YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JÄLKIVALVONTASÄÄNNÖSTEN
SOVELTAMISALOJEN RAJAUTUMISESTA**

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Porthanian salissa PIII
perjantaina 13. maaliskuuta 2015 kello 12.

With an English Abstract

ISBN 978-951-51-0608-7 (nidottu)

ISBN 978-951-51-0609-4 (PDF)

Suomen Yliopistopaino Oy

Juvenes Print, Turku 2015

Esipuhe

Kirjoitusprosessi

Jos minun pitäisi valita tietty hetki, jolloin väitöskirjaprojektini siemen kylvettiin, se hetki olisi kaunis ja aurinkoinen kesäpäivä kesäkuussa 2011. Silloin istuin muutamien työtovereideni kanssa Vaasan ravintolalaiva *Faroksella* ja tuskailin, etten keksi aihetta *Prosessinjohto hallintolainkäytössä II* -koulutusohjelman lopputyöhön. Tällöin hallinto-oikeustuomari *Marja Lampi* ehdotti, että tutkisin sitä, milloin ympäristönsuojelulain mukaan toiminnalle annetaan yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä, ja milloin toiminta pitää velvoittaa hakemaan lupaa hallintopakolla. Välittömästi en tietenkään hahmottanut, minkälainen kultakaivos aihe olisikaan hallintolainkäytön empiirisellä selvittämällä maustettuna.

Syksyllä 2011 työstin tätä aihetta marraskuista seminaaria varten. Lopullisen kipinän väitöskirjan kirjoittamiseen sain kyseisessä seminaarissa, kun Itä-Suomen yliopiston ympäristöoikeuden professori *Tapio Määttä* ehdotti minulle artikkelimuotoisen väitöskirjan kirjoittamista aiheesta siten, että seminaarityöni toimisi jo ensimmäisenä artikkelina. Myös Turun hallinto-oikeuden ylituomari *Hannu Renvallin* kannustava asenne työtäni kohtaan tässä seminaarissa rohkaisi minua jatkamaan tutkimusta aiheen parissa. Aiheen olin jo seminaarityötä kirjoittaessani havainnut paljon runsaammaksi ja kattavammaksi, kuin mitä yhteen seminaarityöhön pystyin sisällyttämään.

Tammikuussa 2012 otin yhteyttä Helsingin yliopiston maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden professori *Vesa Majamaahan*, joka tutkimussuunnitelmani luettuaan suostui empimättä työnohjaajakseni. Maaliskuussa 2012 Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto myönsi minulle tohtorintutkinnon suoritusoikeuden.

Artikkelien kirjoitus eteni hallinto-oikeussihteerin työni ohella omalla painollaan, kun kiinnostava aihe veti minut mukaansa. Selvitin ympäristönsuojelulain mukaisen oikeuskäytännön Vaasan hallinto-oikeuden arkistosta, jota sain käyttää Vaasan hallinto-oikeuden ylituomari *Liisa Talvitien* suostumuksella tutkimustani varten. Iltaisin ahmin arkiston kätköistä löytyneitä oikeustapauksia, ja vähitellen toinen ja kolmas artikkelini aiheesta alkoivat hahmottua.

Tilanteeni muuttui syyskuussa 2012, kun jäin virkavapaalle Vaasan hallinto-oikeudesta ja siirryin hallinto-oikeussihteeriksi Turun hallinto-oikeuteen. Tosin tämänkin jälkeen olen säännöllisin

väliajoin saanut Vaasan hallinto-oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta uusimman aiheeseen liittyvän oikeuskäytännön käyttöni. Työskentely ja asuminen Turussa mahdollistivat tohtorintutkintoa varten tarvittavien muiden opintojen suorittamisen Helsingin yliopistossa, ja joulukuuhun 2013 mennessä olin suorittanut tarvittavat 60 opintopistettä. Vuoden 2013 aikana tutkimukseeni kuuluvat kaksi ensimmäistä artikkelia julkaistiin. Artikkeleista saadut referee-palautteet ja *Hollon Säätiön* myöntämä tutkimusapuraha toimivat kannustimina tutkimuksen jatkamiselle.

Alkuvuodesta 2014 tutkimukseeni kuuluvat artikkelit olivat siis lähes valmiit, ainoastaan kolmas artikkeli oli vielä julkaisematta. Kun väitöskirjan yhteenveto-osion kirjoittaminen vaati kuitenkin yhtäjaksoista keskittymistä ja paljon artikkeleja taustoittavaa tutkimustyötä, ajatus kirjoitusvapaasta tuntui houkuttelevalta vaihtoehdolta iltaisin ja viikonloppuisin ahertamisen sijaan. Kun Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta myönsi minulle kolmen kuukauden mittaisen väitöskirjan loppuunsaattamisapurahan, ja kun esimieheni, ylituomari *Hannu Renvall* myönsi minulle samalle ajalle virkavapautta hallinto-oikeussihteerin työstäni, sain väitöskirjani yhteenveto-osion kirjoitettua lähes lopulliseen muotoonsa maalís-toukokuussa 2014.

Syyskuussa 2014 tiedekuntaneuvosto päätti määrätä väitöskirjakäsikirjoitukseni esitarkastajiksi suostumuksensa mukaisesti Aalto-yliopiston talousoikeuden professori *Ari Ekroosin* ja Turun yliopiston ympäristöoikeuden professori *Anne Kumpulán*. Marraskuussa 2014 saamani esitarkastuslausunnon perusteella muokkasín käsikirjoitustani vielä ennen väitöskirjan painatusta. Pyynnöstä sain väitöskirjakäsikirjoituksestani arvion ja parannusehdotuksia myös professori *Tapio Määtältä*, ylituomari *Hannu Renvallilta* ja isältäni, KTM *Christer Nyholmilta*.

Kiitokset

Vaikka väitöskirjan kirjoittaminen on tuntunut välillä hyvinkin yksinäiseltä puurtamiselta, ovat monet henkilöt auttaneet minua tässä työssä. Haluan kiittää esitarkastajiani professori *Ari Ekroosia* ja professori *Anne Kumpulaa* asiantuntevista kommentteistanne käsikirjoitukseeni. Professori *Anne Kumpulalle* kiitos myös lupautumisesta toimimaan vastaväittäjänäni. Helsingin yliopiston ympäristöoikeuden professori *Kai Kokolle* kiitos lupautumisesta toimimaan väitöstilaisuuteni kustoksena.

Suuren kiitoksen ansaitsee työnohjaajani, professori emeritus *Vesa Majamaa*, jonka kannustava asenne on monessa kohtaa tällä taipaleella auttanut minua jatkamaan matkaa. Professori *Majamaalta* saamani kommentit artikkeleihini ja väitöskirjakäsikirjoitukseeni ovat olleet erityisen arvokkaita. Hän on aina opastanut minua ystävällisesti ja kärsivällisesti, sekä lisäksi auttanut artikkelien julkaisukanavien etsimisessä. Olen kiitollinen myös siitä, että *Vesa Majamaa* on jatkanut ohjaajanani vielä eläkkeelle jäämisensä jälkeen.

Lämmin kiitos myös käsikirjoitustani kommentoineille professori *Tapio Määtälle*, ylituomari *Hannu Renvallille* ja isälleni *Christer Nyholmille*. Teidän huomautustenne ja ideoidenne ansiosta valmis versio kirjasta on askeleen jalostuneempi kuin aikaisemmin. Artikkeleiden osalta kiitän myös niitä nimettömiksi jääneitä referee-palautteen antajia, joiden kommenttien pohjalta artikkelit on työstetty julkaisukuntoon. Hallinto-oikeustuomari *Marja Lammelle* lämmin kiitos alkuperäisestä ideasta tutkimusaiheekseni. *Tapio Määtälle* suuri kiitos myös alkuvaiheen kannustuksesta, jota ilman en olisi tähän projektiin edes ryhtynyt.

Tutkimuksen tekeminen työn ohella on ollut mahdollista molempien esimiesteni, Vaasan hallinto-oikeuden ylituomari *Liisa Talvitien* ja Turun hallinto-oikeuden ylituomari *Hannu Renvallin* kannustavan ja joustavan suhtautumisen vuoksi. Joustavuudesta vain yhtenä esimerkkinä mainitsen molempien esimiesteni myöntämät virkavapaudet, jotka ovat osaltaan mahdollistaneet tutkimuksen käytännön toteuttamisen.

Kiitos *Hollon Säätiölle* ja *Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle* tutkimukseni saamasta rahoituksesta. Kiitos *korkeimmalle hallinto-oikeudelle* ja *Vaasan hallinto-oikeudelle* oikeuskäytännön toimittamisesta elokuun 2012 jälkeiseltä ajalta. Kiitos myös muille alueellisille hallinto-oikeuksille terveysvalvonta-asioita koskevan oikeuskäytännön toimittamisesta ensimmäistä artikkeliani varten. Kiitos *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirjan*, *Business Law Forumin* ja *Ympäristöjuridiikan* toimituskunnille artikkelieni hyväksymisestä julkaistaviksi.

Ystävääni, hallinto-oikeustuomari *Pertti Piippon*, siskojani *Johannaa* ja *Pauliinaa* sekä muita ystäviäni ja työtovereitani erityisesti Vaasan hallinto-oikeudessa haluan kiittää siitä, että teidän kanssanne olen saanut viettää laadukasta vapaa-aikaa, joka on toiminut hyvänä vastapainona tutkimuksen tekemiselle. Ystävääni, vakuutus oikeussiihteeri *Eeva Tarkkasta* kiitän myös lukuisista majoituskerroista niinä aikoina, kun olen yöpynyt pääkaupunkiseudulla opintojeni puitteissa.

Viimeisimpänä kaikista kiitän läheisimpiäni, kuten tapana on. Vanhempani *Terttu* ja *Christer Nyholm* ovat koko tutkimustyöni ajan suhtautuneet työhöni kannustavasti ja arvostavasti. Käytännössä he ovat olleet aina valmiita auttamaan minua poikani hoidossa silloin, kun tutkimuksen tekeminen on vaatinut minulta myös fyysistä poissaoloa kotoa. Vanhempieni kannustus ei ole rajoittunut pelkästään väitöskirjaprojektiini, vaan se on jatkunut läpi elämäni. Kiitos äiti ja isä!

Suurin kiitos tästä kaikesta kuuluu kuitenkin pojalleni *Aapolle*, joka ennen kaikkea on antanut minulle muutakin ajateltavaa kuin tutkimuksen. Hän on välillä varsin suorasanaistikin ilmoittanut, milloin tutkimusta on jo tehty tarpeeksi siltä erää. Kiitän *Aapoa* myös siitä kärsivällisyydestä, jota hän on osoittanut niinä hetkinä, kun äidin on ollut pakko saada kirjoittaa rauhassa. Vaikka tutkimus onkin suurimmaksi osaksi tehty täysipäiväisen virkatyön ohella, meillä on siitä huolimatta ollut *Aapon* kanssa aikaa matkustella, käydä uimassa, lukea kirjoja ja viettää ihan vaan koti-iltoja yhdessä. Kuitenkin tutkimuksen saattaminen päätökseen merkitsee, että vastaisuudessa meillä kahdella on aikaa tähän kaikkeen vielä viime vuosiakin enemmän. Joka tapauksessa, kiitos *Aapo* siitä, että tuot sisältöä elämäni!

Port Arthurissa 28.1.2015

Elina Nyholm

Sisällysluettelo

Esipuhe	V
Sisällysluettelo	IX
Lähdeluettelo.....	XII
Kirjallisuus.....	XII
Selvitykset ja raportit.....	XXXII
Virallislähteet.....	XXXIV
Oikeustapausluettelo	XXXIV
Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut	XXXIV
Muut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut	XXXV
Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut.....	XXXV
Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu	XXXVI
Valtioneuvoston oikeuskanslerinviraston päätökset	XXXVI
Lyhenneluettelo.....	XXXVI
 1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät.....	 1
1.1 Johdanto	1
1.1.1 Tutkimuksen aihe	1
1.1.2 Työn rakenne	3
1.1.3 Tutkimusongelmat.....	5
1.2 Metodien valinta	8
1.2.1 Lainoppi	8
1.2.2 Tutkimuksen eurooppaoikeudellinen tausta.....	12
1.3 Tutkimuksen keskeiset oikeuslähteet	16
1.3.1 Yleistä	16
1.3.2 Lainvalmisteluaineisto	18

1.3.3 Oikeuskäytäntö.....	20
1.3.3.1 Muut tuomioistuinratkaisut kuin ennakkoratkaisut oikeuslähteenä	20
1.3.3.2 Oikeuskäytännön käyttöä rajoittavat hallintoprosessioikeudelliset opit.....	29
1.4 Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen erityispiirteet	31
1.5 Yhteenvedo tutkimuksen lähtökohdista	38
2 Ympäristönsuojelulain keinovalikoima jälkivalvonnassa.....	39
2.1 Jälkivalvonnan rakenne ja tausta.....	39
2.2 Yksittäisen valvonnallisen määräyksen soveltamisala (YSL 180 §)	44
2.2.1 Ympäristönsuojelulain 180 §:n soveltamistilanteet	44
2.2.2 Ympäristönsuojelulain 180 §:n ja terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin välinen suhde	48
2.2.3 Ympäristönsuojelulain 180 §:n sijoittuminen lain systematiikassa.....	50
2.3 Välillisen hallintopakon soveltamisala.....	51
2.3.1 Välillisen hallintopakon luonnehdinta	51
2.3.2 Suora normiohjaus välillisen hallintopakon käyttöedellytyksenä	54
2.3.2.1 Ympäristönsuojelulain yleiskiellot ja velvoitteet	54
2.3.2.2 Ympäristönsuojelulain nojalla annetut asetukset ja yleiset määräykset	57
2.3.3 Ympäristönsuojelulain mukainen ennakoivalvonta välillisen hallintopakon käyttämisen perusteena.....	58
2.3.3.1. Luvanvaraisen toiminnan valvonta.....	58
2.3.3.2 Ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta	62
2.3.3.3 Rekisteröintivelvollisen toiminnan valvonta	63
2.3.4 Muut välillisen hallintopakon soveltamistilanteet	64
2.4 Välittömän hallintopakon soveltamisala (YSL 181 §)	66
3 Ympäristönsuojelulain mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta	71
3.1 Luvanvaraisuuskynnys ympäristönsuojelulaissa	71
3.2. Immissioperusteiset luvanvaraisuuskynnykset	80
3.2.1 Vesistön tai muun pienen uoman pilaantuminen	80

3.2.2 Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus	88
3.3 Luvanvaraisuuteen liittyvät poikkeukset	106
4 Päätelmät.....	111
4.1 Keskeiset tutkimustulokset	111
4.2 Tutkimuksen perusteella annettavat tulkintasuositukset	113
4.3 Ympäristönsuojelulain uudistus – mikä muuttui ja mikä pysyi jälkivalvonnan näkökulmasta.....	116
4.4 Tutkimustuloksiin pohjautuvat lainsäädäntöehdotukset.....	122
Liite 1 Pykälävertailutaulukko.....	127
Liite 2 Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Julkaistu aiemmin teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 259–361.....	133
Liite 3 Ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon soveltamisalasta. Julkaistu aiemmin teoksessa: Business Law Forum 2013, s. 299–395.	237
Liite 4 Ympäristönsuojelulain 86 §:n mukaisesta välittömästä hallintopakosta. Julkaistu aiemmin YJ 1/2014, s. 26–46.	335
Abstract	356

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Juridisen tutkimuksen näköaloja. JFT 1969, s. 371–406.

Aarnio, Aulis: Sananen ”lakipositivismista”. LM 1970, s. 276–288.

Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Helsinki 1971.

Aarnio, Aulis: Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976, s. 547–581.

Aarnio, Aulis: Oikeuden muoto ja sisältö. Näkökohtia oikeuspositivismista. Teoksessa: Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 – 13/11 – 1977. Toim. Mikael Hildén. Helsinki 1978, s. 8–23.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis: Pitäisikö tuomiot perustellakin? Juhlajulkaisu Pertti Juhani Muukkonen 1927 – 6/8 – 1987. Turku 1987, s. 7–18.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeuslähteet, ennakkopäätökset, hovioikeusratkaisut. Teoksessa: Hovioikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä tutkimusprojektin päätösseminaarin 26.11.1991 alustukset. Toim. Aki Rasilainen. Turku 1992, s. 6–19.

Aarnio, Aulis: Ennakkopäätöksistä ja niiden sitovuudesta. Oikeus 3/1993, s. 254–272.

Aarnio, Aulis: Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? LM 5/1993, s. 695–710.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa: Minun metodini. Toim. Juha Häyhä. Porvoo 1997, s. 35–56.

Aarnio, Aulis: Tutkija tuomarin kriitikkona – onko sallittua? Teoksessa: Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 1/2005. Juhlajulkaisu 25 v. Toim. Ahti Saarenpää. Rovaniemi 2005, s. 67–88.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVI. Jyväskylä 2003, s. 5–62.

Aer, Janne: Pragmaattinen ennakkopäätöskäsitys hallintolainkäytössä. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Toim. Erno Anttila – Mikael Koillinen. Porvoo 2010, s. 177–192.

Ahonen, Timo – Kerppilä, Leena – Pirjatanniemi, Elina: Ilmoittaako vai eikö? Arvioita kunnan ympäristöviranomaisen ilmoituskynnyksestä. Oikeus 4/2003, s. 359–375.

Alder, John – Wilkinson, David: Environmental Law and Ethics. London 1999.

Alkio, Paavo: Tuomarin riippumattomuudesta. LM 1960, s. 463–472.

Andersson, Heidi: Veden saatavuus. Oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki 2010.

- Andersson, Lena:* Ympäristösäännösten yhteys aineelliseen erityislainsäädäntöön (hallintoakessorisuus). Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXV. Jyväskylä 1992, s. 9–62.
- Beijen, Barbara A.:* The Implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives? *European Energy and Environmental Law Review* 4/2011, p. 150–163.
- Belinskij, Antti:* Oikeus veteen: talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Vammala 2010.
- Bengtsson, Bertil:* Speciell fastighetsrätt med förslag till miljöbalk. 6. upplagan. Uppsala 1997.
- Bengtsson, Bertil:* Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken. 7. upplagan. Uppsala 1999.
- Björne, Lars:* Om historiska förklaringar – en rätthistorisk hantverkares bekännelser. I: Interaktiv rättsvetenskap. En antologi. Red. Minna Gräns – Staffan Westerlund. Uppsala 2006, s. 47–57.
- Bodansky, Daniel – Brunnée, Jutta – Hey, Ellen:* International Environmental Law: Mapping the Field. In: The Oxford Handbook of International Environmental Law. Eds. Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey. Oxford 2008, p. 1–25.
- Bohne, Eberhard – Dietze, Doris:* Pollution Prevention and Control in Europe Revisited. *European Environmental Law Review* 7/2004, p. 198–217.
- Borgström, Suvi:* Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Tampere 2011.
- Brusiin, Otto:* Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- Brusiin, Otto:* Joustavat normit oikeudenkäytössä. DL 1938, s. 286–293.
- Darpö, Jan – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:* Miljöprövningen i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige. JFT 5/2009, s. 615–651.
- Doppelhammer, Martina:* More Difficult than Finding the Way Round Chinatown? The IPPC Directive and its Implementation. *European Environmental Law Review* 7/2000, p. 199–206.
- Doppelhammer, Martina:* More Difficult than Finding the Way Round Chinatown? The IPPC Directive and its Implementation. *European Environmental Law Review* 8–9/2000, p. 246–252.
- Ebbesson, Jonas:* Compatibility of International and National Environmental Law. Uppsala 1996.
- Ebbesson, Jonas:* Internationell miljö rätt. Andra upplagan. Göteborg 2003.
- Eckhoff, Torstein:* Empiriske metoder i rettsvitenskapen. I: Rationalitet och empiri i rättsvetenskapen. Red. Jan Rosén. Stockholm 1985, s. 30–36.
- Eckhoff, Torstein:* Retskildelaere. 2. utgave. Tano 1987.
- Ekroos, Ari:* Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Vammala 1995.
- Ekroos, Ari:* Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Johdatusta ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Helsinki 1998.
- Ekroos, Ari:* Ympäristölupalainsäädännön ja hallinnon muutostarpeista. Edilex 2006. [www.edilex.fi/artikkelit/3002.pdf 7.5.2014]

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Helsinki 2012.

Ellilä, Tauno: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952.

Emmott, N.: An Overview of the IPPC Directive and its Development. In: Integrated Pollution Prevention and Control. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective. Eds. Chris Backes – Gerrit Betlem. Oxford 1999, p. 23–41.

Eriksson, Lars D.: Rätten till miljön – en ny grundrättighet. Oikeus 1/1992, s. 3–13.

Erkkilä, Mikko – Marttinen, Kari: Ympäristöoikeudelliset väärinkäytökset. DL 4/2008, s. 606–612.

Ervasti, Kaijus: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. LM 3/1998, s. 364–388.

Ervasti, Kaijus: Empirisk forskning, rättsvetenskap och rättens dynamiska element. JFT 6/2000, s. 567–586.

Ervasti, Kaijus: Oikeus, yhteiskunta ja tuomioistuimet. Teoksessa: Oikeuden tuolla puolen. Toim. Kaijus Ervasti – Nina Meincke. Saarijärvi 2002, s. 119–146.

Ervasti, Kaijus: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 1/2003, s. 48–50.

Ervasti, Kaijus: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Toim. Heidi Lindfors. Helsinki 2004, s. 9–16.

Fisher, Douglas: Legal Reasoning in Environmental Law: a Study of Structure, Form and Language. Cheltenham, UK 2013.

Fisher, Elizabeth – Lange, Bettina – Scotford, Eloise – Carlarne, Cinnamon: Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship. Journal of Environmental Law 2/2009, p. 213–250.

Glim, Mariëtte: European Environmental Legislation, What Does it Really Mean? Rotterdam 1990.

Gräns, Minna: Om interaktiv rättsdogmatik. I: Interaktiv rättsvetenskap. En antologi. Red. Minna Gräns – Staffan Westerlund. Uppsala 2006, s. 59–74.

Haapaniemi, Matti: Virallisiperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa. Tutkimus viranomaisaloitteisuutta osoittavien normien synnystä ja kehityksestä. Vammala 2001.

Haarman, Pirkko-Liisa: Oikeustieteen ja oikeuskäytännön vuorovaikutuksesta. Teoksessa: Korkein oikeus 75 vuotta. Toim. Anja Tulenheimo-Takki. Jyväskylä 1993, s. 147–155.

Hakkarainen, Erja: Muiden kuin asianosaisten vaikuttamismahdollisuudet ympäristöasioissa. Licensiaatintutkimus. Turun yliopisto 2000.

Hakkarainen, Erja – Kvist, Timo: Ympäristönsuojelulainsäädännön perusteet. Neljäs, uudistettu painos. Turku 2000.

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.

Hallberg, Pekka: Alemmanasteisen säädösvallan kontrolli ympäristönsuojelun alalla. Teoksessa: Ympäristöoikeustieteen päivien esitelmät 18.–19.9.1986. Helsinki 1987.

- Hallberg, Pekka:* Hallintolainkäytön linjanvetoa. Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä ratkaisuja. Jyväskylä 1990.
- Hallberg, Pekka:* Kansainväliset normit hallintolainkäytössä. Teoksessa: Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Toim. Allan Rosas – Catarina Crause. Jyväskylä 1993, s. 67–74.
- Hallberg, Pekka:* Kansalaisten oikeusturva ja oikeusjärjestelmän muutos. LM 1/1995, s. 23–28.
- Hallberg, Pekka:* Oikeus puntarissa. Puheenvuoro. Porvoo 1997.
- Hallberg, Pekka:* Oikeuslaitos oikeudenmukaisuuden toteuttajana. Teoksessa: Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa. Toim. Veli Matti Thure. Joensuu 1999, s. 369–372.
- Hallberg, Pekka:* Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Puheenvuoro. Jyväskylä 2001.
- Hallberg, Pekka:* Korkeimman hallinto-oikeuden tervehdys. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran 20. ympäristöoikeustieteen päivillä 11.9.03 pidetty esitys. YJ 4/2003, s. 12–15.
- Hallberg, Pekka:* Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 18–35.
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki:* Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.
- Hautamäki, Veli-Pekka:* Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.
- Havumäki, Ilpo:* Meluntorjuntaa ympäristölupa-asioissa koskevaa oikeuskäytäntöä. Ympäristö ja terveys 5/99, s. 18–24.
- Hedemann-Robinson, Martin:* Enforcement of European Union Environmental Law. Legal Issues and Challenges. Great Britain 2007.
- Heinonen, Hilikka:* Kunnallisen ympäristönsuojelun hengästyttävä historia, niukka nykyisyys ja arvaamaton tulevaisuus. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Saarijärvi 2007, s. 299–329.
- Heinonen, Olavi:* Prejudikaatit oikeuslähteinä. Vaasan hovioikeuspiirin tuomarikokous 2.2.1988. Vaasa 1988, s. 4–14.
- Heinonen, Olavi:* Kirja-arvostelu teoksesta Pekka Timonen: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. LM 1988, s. 337–339.
- Heinonen, Olavi:* Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä. LM 3/1991, s. 229–240.
- Heinonen, Olavi:* Oikeustieteen ja tuomioistuinlaitoksen kosketuspintoja. LM 4/2002, s. 618–624.
- Helin, Markku:* Lainoppi ja metafysiikka. Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1960. Vammala 1988.
- Helin, Markku:* Lakien esityöt tutkijan oikeuslähteenä. Teoksessa: Lain esityöt oikeuslähteenä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 26.4.1990 järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidetyt alustukset. Toim. Marja Pohjonen. Turku 1990, s. 34–48.
- Helin, Markku:* Ulkomaisen lapseksiottamisen tunnustaminen – tulkintaa ja systematisointia. Teoksessa: Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 14/5 – 1997. Toim. Urpo Kangas – Pekka Timonen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX. Jyväskylä 1997, s. 66–91.

Helin, Markku: Monet on metodit. Oikeus 3/1998, s. 310–314.

Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa: Varallisuus, vakuudet ja velkoja. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Toim. Martti Kairinen – Leena Kartio – Heikki Kulla – Eva Tammi-Salminen. Turku 2012, s. 11–30.

Hepola, Matti: Ympäristölupa-asioiden ratkaisutoiminnan luonteesta. YJ 2/1995, s. 4–10.

Hepola, Matti: Piirteitä Ruotsin ympäristökaarihankkeesta. YJ 2–3/1997, s. 4–13.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyteen. Helsinki 2005.

Herler, Casper: Behöver vi rättstoxikologi? Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Toim. Heidi Lindfors. Helsinki 2004, s. 53–66.

Herler, Casper: Markföroreningsansvaret – om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställandeansvar. Jyväskylä 2008.

Hien, Eckart: Hallintotuomioistuinten lainkäyttö ajankohtaisten poliittisten ja yhteiskunnallisten haasteiden peilikuvana. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 554–564.

Hildén, Mikael – Kautto, Petrus – Mickwitz, Per – Similä, Jukka: Ympäristönsuojelulain kaksi ensimmäistä vuotta – arvioinnin yhteenveto. YJ 1/2003, s. 181–199.

Hildén, Mikael – Ollikka, Kimmo – Sahivirta, Elise: Ympäristönsuojelulain kustannukset valtionhallinnossa. YJ 1/2003, s. 48–67.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönkäytön ohjausjärjestelmistä. YJ 1–2/1985, s. 33–45.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönkäytön sääntelyjärjestelmä ja ympäristövastuu. Teoksessa: Ympäristövastuu. Mänttä 1988, s. 7–20.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Vammala 1991.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus – uusi oikeudenala haasteisiin vastaamassa. LM 2/1996, s. 211–231.

Hollo, Erkki J.: Saastuneen maaperän ennallistamisvastuun perusteista. Teoksessa: Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Toim. Kalevi Laaksonen. Jyväskylä 1999, s. 49–81.

Hollo, Erkki J.: Puheenjohtajan palsta. YJ 2/1999, s. 3–4.

Hollo, Erkki J.: Maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristönsuojeluun. YJ 4/2000 s. 8–32.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Jyväskylä 2004. (*Hollo* 2004a)

Hollo, Erkki J.: Ajatuksia viranomaisharkinnan lähteistä ja rajoista ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen. Jyväskylä 2004, s. 78–91. (*Hollo* 2004b)

- Hollo, Erkki J.*: Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu. Teoksessa: Business Law Forum 2004. Toim. Esa Kolehmainen. Helsinki 2004, s. 49–94. (*Hollo* 2004c)
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristö ihmisen oikeudessa. YJ 4/2008, s. 6–22.
- Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos. Karisto 2009. (*Hollo* 2009a)
- Hollo, Erkki J.*: Oikeustieteen tieteenteoria ja teoria ympäristön oikeudellisesta sääntelystä. Teoksessa: Oikeus ja kritiikki I. Toim. Esa Kolehmainen. Helsinki 2009, s. 27–67. (*Hollo* 2009b)
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009. (*Hollo* 2009c)
- Hollo, Erkki J.*: Ennakkovalvonta ja ympäristövastuu. YJ 3/2010, s. 3–6.
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristöohjauksen rationalisoinnista. YJ 2/2014, s. 3–5.
- Hovila, Ilari*: Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Joensuu 2013, s. 363–398.
- Huhtanen, Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Jyväskylä 1994.
- Huovila, Mika*: Esitöistä prosessioikeudellisena oikeuslähteenä. Teoksessa: Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia. Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Toim. Erkki Havansi – Risto Koulou – Heidi Lindfors. Helsinki 2007, s. 103–125.
- Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perusteleminen. Joensuu 2003.
- Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perusteleminen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/04, s. 60–64.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Husa, Jaakko*: Lainopin maailmanviivat. Lainoppi, dualismi ja metodologia. Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko*: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003, s. 4–25.
- Husa, Jaakko*: Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisargumentaatio – opittavaa Euroopasta? Teoksessa: Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen. Porvoo 2013, s. 3–16.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001.
- Hyvönen, Veikko O.*: Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojan välisestä suhteesta. LM 4/1994, s. 417–441.
- Jokela, Heikki*: Tuomari lainsäätäjänä. LM 1970, s. 840–850.
- Jokela, Antti*: Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta. Oikeudellinen tutkimus toimivallan jakautumisesta vesioikeuden ja yleisen alioikeuden välillä. Vammala 1983.
- Jokela, Antti*: Periaatteellisia näkökohtia oikeuskäytännön merkityksestä. LM 1984, s. 189–201.
- Jokela, Antti*: Oikeussuojasta vesitalous- ja ympäristönsuojeluasioissa. Teoksessa: Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Toim. Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila. Jyväskylä 2000, s. 111–125.
- Jyränki, Antero*: Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969, s. 880–892.

- Jyränki, Antero*: Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa: Minun metodini. Toim. Juha Häyhä. Porvoo 1997, s. 74–89.
- Kainlauri, Pekka*: Eräitä menettelyyn ja viranomaisjärjestelmään liittyviä kysymyksiä. DL 4/2003, s. 608–619.
- Kallio, Pasi*: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001.
- Kallio, Pasi*: Arvot ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 73–105.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio*: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa: Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Toim. Pertti Rannikko – Tapio Määttä. Tampere 2010, s. 59–83.
- Kartio, Leena*: Alkusanat. Teoksessa: Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Yksityisoikeudellisia kirjoituksia. Toim. Ari Saarnilehto. Turku 1991, s. 1–7.
- Kartio, Leena*: Seminaarin avaus. Teoksessa: Hovioikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä tutkimusprojektin päätösseminaarin 26.11.1991 alustukset. Toim. Aki Rasilainen. Turku 1992, s. 2–5.
- Kautto, Petrus – Mickwitz, Per – Ollikka, Kimmo*: Ympäristönsuojelulaki ja yritysten investointi- ja toimintamenot. YJ 1/2003, s. 68–82.
- Keinänen, Anssi*: Tilastollinen analyysi oikeudellisen ratkaisutoiminnan apuna. DL 6/2003, s. 1086–1089.
- Kemppainen, Seppo*: Ympäristönsuojelulainsäädännön tehosta. YJ 3–4/1986, s. 16–29.
- Kilpi, Lassi*: Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö. Teoksessa: KHO 1918–1968. Helsinki 1968, s. 93–102.
- Kilpi, Lassi*: Ennakkopäätöksistä veroasioissa. LM 1983, s. 947–961.
- Kilpi, Lassi*: Kirja-arvostelu teoksesta Matti Myrsky: Prejudikaattien merkitys verotuksessa. LM 3/1992, s. 449–455.
- Klami, Hannu Tapani*: Tavoitteellisista sääntelykriteereistä ympäristöoikeudessa. YJ 1–2/1985, s. 15–27.
- Klami, Hannu Tapani*: Näkökohtia ympäristöoikeudesta tieteenalana. YJ 1–2/1986, s. 72–78.
- Klami, Hannu Tapani*: Föreläsningar över juridikens metodlära. Andra upplagan. Göteborg 1989.
- Klami, Hannu Tapani*: Methodological problems in European and comparative law. Helsinki 1997.
- Koivisto, Ida*: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Sastamala 2011.
- Koivurova, Timo*: Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Study of the International Legal Norms Applicable to the Planning Stage of Environmentally Harmful Activities. Rovaniemi 2001.
- Koivurova, Timo*: Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Tallinna 2012.
- Kokko, Kai*: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla kirja. Toim. Markus Aarto – Markku Vartiainen. Helsinki 2008, s. 309–341.

Kokko, Kai – Suvantola, Leila: Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio. Teoksessa: Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Toim. Pertti Rannikko – Tapio Määttä. Tampere 2010, s. 183–215.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

Korkea-aho, Emilia – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi: Empiiristä aineistoako insolvenssioikeuden tutkimukseen? Oikeus 4/2002, s. 353–369.

Koulu, Risto: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Vantaa 2012.

Krämer, Ludwig: Regional Economic Integration: EU. In: The Oxford Handbook of International Environmental Law. Eds. Daniel Bodonsky – Jutta Brunnée – Ellen Hey. Oxford 2008, p. 853–876.

Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määrittymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1981.

Kulla, Heikki: Hallintopakosta ja pakkokeinoista välillisessä julkishallinnossa. Turku 1984.

Kulla, Heikki: Hallinnolliset tarkastukset – kotimaisia ja eurooppalaisia lähtökohtia. Teoksessa: Juhlajulkaisu Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15/2005. Toim. Tarmo Miettinen. Helsinki 2005, s. 145–158.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa: Esko Riepuhan juhlaKirja 1941 – 2/2 – 2001. Toim. Ilpo Paso. Jyväskylä 2001, s. 135–172.

Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Teoksessa: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Toim. Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen – Ulla Vääänen. Joensuu 2010, s. 15–43.

Kumpula, Anne: Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa: Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Toim. Anne Kumpula. Turku 1998, s. 157–169.

Kumpula, Anne: Euroopan yhteisön ympäristöperiaatteiden murros ja periaatteiden merkitys jäsenvaltioissa. LM 7–8/2003, s. 1236–1252.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Kumpula, Anne – Määttä, Tapio: Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa: Oikeuden tuolla puolen. Toim. Kaijus Ervasti – Nina Meincke. Saarijärvi 2002, s. 207–233.

Kuokkanen, Tuomas: International Law and the Environment: Variations on a Theme. Netherlands 2002.

Kuokkanen, Tuomas: Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys vuosina 1980–2010. YJ 2/2010, s. 26–36.

Kuopus, Jorma: Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto. Oikeustieteellinen tutkimus kansallaisen oikeusturvasta teknistyvässä verohallinnossa. Jyväskylä 1988.

Kuusikko, Kirsi: Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 455–461.

- Kuusikko, Kirsi:* Suomalaisen hallinnon menettelyoikeudellinen autonomia ja yhteisöoikeuden vaatimukset *Avena Nordic Grain Oy* tapauksen näkökulmasta. Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Toim. Markus Aarto – Markku Vartiainen. Helsinki 2008, s. 45–64.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä 1992.
- Kuusiniemi, Kari:* Kaavoitus ja ympäristönsuojelu. YJ 3–4/1992, s. 13–31.
- Kuusiniemi, Kari:* Sic tuo utere -periaate ja immissiot. Teoksessa: Kansainvälinen ympäristöoikeus. Toim. Erkki J. Hollo – Juhani K. Parkkari. Jyväskylä 1994, s. 118–136.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristölupa. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 1995.
- Kuusiniemi, Kari:* Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Helsinki 1998, s. 7–124. (*Kuusiniemi* 1998a)
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen. Turku 1998, s. 65–84. (*Kuusiniemi* 1998b)
- Kuusiniemi, Kari:* EY-ympäristöoikeuden soveltamisesta hallintotuomioistuimissa. YJ 1/1999, s. 8–30.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Jyväskylä 2001, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari:* Julkisoikeudellinen kunnostusvastuu ja vanha maaperän saastuminen. Teoksessa: Professori Kyösti Holman juhlaKirja 11.6.2002. Toim. Risto Haavisto. Rovaniemi 2002, s. 135–178.
- Kuusiniemi, Kari:* Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta. Teoksessa: Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Toim. Ari-Matti Nuutila. Turku 2003, s. 63–79.
- Kuusiniemi, Kari:* Sijoituspaikan valinnasta ympäristönsuojelulain mukaan. Teoksessa: Vesi, ympäristö ja oikeus. JuhlaKirja Pekka Kainlaurille. Festskrift till Pekka Kainlauri. 1.6.2007. Toim. Jan Eklund. Vaasa 2007, s. 149–177.
- Kuusiniemi, Kari:* Kirja-arvostelu teoksesta Leila Suvantola: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. LM 2/2007, s. 307–316.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja hallintotuomioistuimet. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Toim. Erno Anttila – Mikael Koillinen. Porvoo 2010, s. 193–212.
- Kuusiniemi, Kari:* Oikeustiede. Teoksessa: Monitieteinen ympäristötutkimus. Toim. Karoliina Lummaa – Mia Rönkä – Timo Vuorisalo. Tallinna 2012, s. 63–65.
- Kuusiniemi, Kari:* Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? I: Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Red. Lena Gibbert – Charlotta Zettenberg. Uppsala 2013, s. 319–333. (*Kuusiniemi* 2013a)
- Kuusiniemi, Kari:* Palautuspäätöksistä valittaminen hallintoprosessissa. Teoksessa: Iura novit curia – JuhlaKirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen. Porvoo 2013, s. 47–67. (*Kuusiniemi* 2013b)

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Marja – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001.

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari-Vanne, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2008.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2013.

Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne: Ympäristöoikeuden perusteet. Turku 1997.

Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Juva 1998.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo: Lain esityöt oikeuslähteenä. Teoksessa: Oikeus, demokratia, informaatio. Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen. Toim. Allan Rosas. Helsinki 1993, s. 111–124.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laakso, Seppo: Oikeudellisen argumentoinnin teoria. Teoksessa. Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen. Porvoo 2013, s. 69–84.

Laakso, Tero: Erilainen savotta. Tutkimus metsien biologisen monimuotoisuuden sääntelystä Suomen ja Ruotsin metsälainsäädännössä. Teoksessa: Metsäoikeudellisia tutkielmia I. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2003, s. 7–116.

Laakso, Tero: Lahopuu, hyönteistuhot ja oikeudellinen sääntely – tutkimusretki oikeuden ja ekologian rajaseuduilla. YJ 2–3/2003, s. 63–118.

Laakso, Tero – Leppänen, Tanja – Määttä, Tapio: Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. DL 4/2003, s. 647–667.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisyjärjestyksestä ja korvattavuudesta. Jyväskylä 1998.

Lankinen, Antti-Jussi: Jätesääntelyn kehityksestä – katsaus EU-oikeuden aiheuttamaan muutokseen jätehuoltolaista jätelakiin. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XLIII. Sastamala 2010, s. 127–187.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosoikeustutkimus, kriminaalipoliittinen orientaatio – ja metodi. Teoksessa: Minun metodini. Toim. Juha Häyhä. Porvoo 1997, s. 189–218.

Lee, Marva: EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-making. Great Britain 2005.

Lehtonen, Asko: Pitäisikö taseitakin ymmärtää? Teoksessa: Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 1/2005. Juhlajulkaisu 25 v. Toim. Ahti Saarenpää. Rovaniemi 2005, s. 105–116.

Leppänen, Tanja: Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikokset. Teoksessa: Metsäoikeudellisia tutkielmia I. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2003, s. 117–212.

- Letto-Vanamo, Pia*: Eurooppalainen oikeus Suomen oikeustieteen haasteena. Teoksessa: Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 39–46.
- Lindblom, Per Henrik*: Miljöprocess. Om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalen i miljömål. Del I. Stocholm 2001.
- Lindblom, Per Henrik*: Miljöprocess. Om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalen i miljömål. Del II. Uppsala 2002.
- Lindfors, Heidi*: Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Toim. Heidi Lindfors. Helsinki 2004, s. 77–80.
- Linna, Tuula*: Linjamuutos korkeimmassa oikeudessa – vai erilainen tapaus. DL 1989, s. 477–493.
- Lohi, Tapani*: Empiirisen tiedon hyödyntämisestä jäämistölainopissa. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Toim. Heidi Lindfors. Helsinki 2004, s. 27–40.
- Long, Antoinette – Mereu, Claudio*: Integrated Pollution Prevention and Control: the Implementation of Directive 96/61/EC. European Energy and Environmental Law Review 6/1999, p. 180–184.
- Lord Slynn of Hadley*: The European Community and the Environment. Journal of Environmental Law 2/1993, p. 262–271.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen. Turku 1998, s. 103–119.
- Majamaa, Vesa*: Ympäristöoikeus valinkauhassa. DL 9–10/1985, s. 371–381.
- Majamaa, Vesa*: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917 – 4/2 – 1987. Toim. Timo Esko. Vammala 1987, s. 259–272.
- Majamaa, Vesa*: Arvojen häviäminen päätöksenteossa – ympäristölainsäädännön teoriaa ja arkea. YJ 4/1990, s. 94–106.
- Majamaa, Vesa*: Ympäristöoikeus. Teoksessa Oikeustiede Suomessa 1900–2000. Toim. Urpo Kangas. Juva 1998, s. 295–298.
- Makkonen, Kaarle*: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia: rakenneanalyttinen tutkimus. Vammala 1981.
- Makkonen, Kaarle*: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki 1998.
- Matilainen, Sampsa*: Kivenmurskaamoiden ympäristösääntelystä ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettavien yleisten normien mukaan. YJ 1/2000, s. 24–38.
- Mattila, Jukka*: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 278–293.
- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uudistettu painos. Vammala 1968.

- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 3. tarkistettu painos. Porvoo 1976.
- Michanek, Gabriel – Zettenberg, Charlotta*: Den svenska miljörätten. Tredje upplagan. Uppsala 2012.
- Moules, Richard*: Environmental Judicial Review. Great Britain 2011.
- Mutikainen, Riitta*: Esittelijän asemasta ja tehtävistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 294–305.
- Myrsky, Matti*: Ennakkopäätökset verotuksessa. 3. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Milla*: Pilaantuneen maan puhdistamista koskevat lupamenettelyt – ilmoitus vai lupa. Ympäristö ja Terveys 9/2003, s. 34–38.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolupa, Toinen, uudistettu painos. Vammala 1992.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen. Jyväskylä 2004, s. 217–237.
- Mäenpää, Olli*: Hallintotuomioistuin, hallintoviranomainen ja oikeusturva. Teoksessa: Juhlajulkaisu Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15/2005. Toim. Tarmo Miettinen. Helsinki 2005, s. 284–301.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus, 2. uudistettu painos. Juva 2007. (*Mäenpää 2007a*)
- Mäenpää, Olli*: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki 2007. (*Mäenpää 2007b*)
- Mäenpää, Olli*: Viranomaisten toiminnan julkisuus – oikeuskäytännön suuntaviivat ja painopisteet. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 306–321.
- Mäenpää, Olli*: Moderni hallintoprosessi. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Toim. Erno Anttila – Mikael Koillinen. Porvoo 2010, s. 213–231.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus – lähtökohtia ja perusteita. Kolmas, uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.
- Mäkinen, Eija*: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Simo*: Ympäristönsuojelun valvontaviranomaisista ja -keinoista. Teoksessa: Ympäristövastuu. Mänttä 1988, s. 21–33.
- Mäkinen, Simo*: Ympäristölupaviranomaisen toimivallasta ja sen syntyhistoriasta. YJ 2–3/2000, s. 79–89.
- Mäntylä, Niina*: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010.
- Määttä, Kalle*: Oikeustaloustieteellinen näkökulma ympäristönsuojeluun. YJ 2/1999, s. 17–31.
- Määttä, Kalle*: Oikeudellisen sääntelyn tutkimuslastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002, s. 132–142.
- Määttä, Kalle*: Sääntelyteoria ja sen sovellukset tutkimuskohteena. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2004, s. 195–208. (*Määttä, K. 2004*)
- Määttä, Kalle*: Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Teoksessa: Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Toim. Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti. Jyväskylä 2011, s. 101–110.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Jyväskylä 1999.

Määttä, Tapio: Modernin ympäristöoikeuden evoluutiosta: interventionistista hyvinvointivaltio-oikeutta vai jotakin muutakin? YJ 3–4/1999, s. 6–22.

Määttä, Tapio: Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000, s. 333–355.

Määttä, Tapio: Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Jyväskylä 2001, s. 307–373. (*Määttä* 2001a)

Määttä, Tapio: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: Kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa: Perusoikeudet EU:ssa. Toim. Liisa Nieminen. Jyväskylä 2001, s. 263–326. (*Määttä* 2001b)

Määttä, Tapio: Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Kansanvalta. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2002, s. 36–67.

Määttä, Tapio: Oikeustapauskommentti (KHO 2002:15). LM 5/2002, s. 788–809.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2004, s. 113–166. (*Määttä* 2004)

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. LM 6/2004, s. 1097–1107.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII. Jyväskylä 2005, s. 337–460. (*Määttä* 2005a)

Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005. Toim. Tapani Lohi – Erkki Havansi – Risto Koulu – Heidi Lindfors. Helsinki 2005, s. 265–299. (*Määttä* 2005b)

Määttä, Tapio: Soft law som rättskälla på nya rättsområden i den nationella rätten. JFT 6/2006, 553–571.

Määttä, Tapio: Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Toim. Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen – Ulla Vääänen. Joensuu 2010, s. 189–228. (*Määttä* 2010a)

Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen: Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Toim. Jyrki Tala. Helsinki 2010, s. 51–76. (*Määttä* 2010b)

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. LM 2/2013, s. 171–191.

Määttä, Tapio: Kirja-arvostelu teoksesta Ilari Hovila: Kunnan maapolitiikka. Oikeudelliset ohjauskeinot. LM 2/2014, s. 317–326.

Määttä, Tapio – Nystén-Haarala, Soili: Tieteenalojen rajapinnat innovaatioiden lähteenä. Oikeus 3/2005, s. 221–222.

Määttä, Tapio – Nystén-Haarala, Soili: Tutkimusryhmät ja tutkijakoulut oikeustieteen uudistumisen ja innovatiivisuuden perustana. Oikeus 4/2006, s. 511–513.

Niemi, Matti Ilmari: Päämäärien valtakunta. Konventionalistinen analyysi lainopillisen tiedon edellytyksistä ja oikeusjärjestelmän perusteista. Helsinki 1996.

Nilsson, Annika: Man skall vara försiktig. I: Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund. Red. Ellen Margrethe Basse – Jonas Ebbesson – Gabriel Michanek. Göteborg 2002, s. 407–423.

Nilsson, Annika K: Forskning i miljöförvaltningens vardag. Behöver vi veta hur miljörätten tillämpas? I: Miljörättsliga perspektiv och tankevärdor. Vänbok till Jan Darpo & Gabriel Michanek. Red. Lena Gibbert – Charlotta Zettenberg. Uppsala 2013, s. 355–370.

Nissinen, Matti: Ympäristörökoksista käytännössä. DL 4/2003, s. 620–639.

Norrman, Åsa – Westerlund, Staffan: Miljöfarlig industri och bostäder. En rättslig studie. Göteborg 1994.

Nuotio, Kimmo: Oikeuslähteet ja yleiset opit. LM 7–8/2004, s. 1267–1291.

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Joensuu 2013, s. 259–361. (Nyholm 2013a)

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon soveltamisalasta. Teoksessa: Business Law Forum 2013. Toim. Ville Pönkä – Daria Kozłowska-Rautiainen. Vantaa 2013, s. 299–395. (Nyholm 2013b)

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain 86 §:n mukaisesta välittömästä hallintopakosta. YJ 1/2014, s. 26–46.

Nyholm, Elina: Luvan muuttamisen ja peruuttamisen suhde hallintopakkomenettelyyn ympäristönsuojelulaissa. YJ 2/2014, s. 6–24.

Ojanen, Tuomas: Vallankäytöstä ympäristöasioissa. Tutkielma demokratian toteutumisesta ympäristöasioita koskevassa päätöksenteossa. Oikeus 1/1992, s. 34–52.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki 2009.

Olsen, Lena: Domstolar, rättsvetenskap och rättsdogmatik. I: De lege. Juridiska fakulteten i Uppsala Årsbok 2013. Doktrinen i praxis. Uppsala 2013, s. 129–139.

Paavola, Inga-Liisa – Warsta, Matias – Huhtanen, Iida: Puolustusvoimien toiminnan ympäristöoikeudellisista erityispiirteistä. YJ 4/2010, s. 6–27.

Pappila, Minna: Metsäsääntely Suomessa ja Venäjällä. Näkökulmia kestävään metsätalouteen. Turku 2011.

Paso, Mirjami: Viimeisellä tuomiolla. Hämeenlinna 2009.

Paso, Mirjami: Yksi lensi yli käenpesän – vapaudenriisto mielisairauden perusteella. Teoksessa: Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen. Porvoo 2013, s. 107–119.

Paso, Mirjami – Eskola, Jari: EY-tuomioistuin oikeusvertailijan intressinä: menetelmällisiä valintoja. Oikeus 3/2002, s. 281–302.

Peczenik, Alexander: The Basis of Legal Justification. Lund 1983.

Pelkonen, Riina – Kautto, Petrus: Ympäristövalvonnan maksullisuus – vaikuttavuuden arviointi. Ympäristö ja Terveys 1/2013, s. 44–47.

Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Helsinki 2005.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.

Portin, Göran: Högsta domstolens avgöranden som rättskälla. Teoksessa: Korkein oikeus 75 vuotta. Toim. Anja Tulenheimo-Takki. Jyväskylä 1993, s. 157–164.

Pärnänen, Sinikka. Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Sastamala 2012.

Pölönen, Ismo: Vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista maa-alueista. LM 5/2001, s. 812–829.

Pölönen, Ismo: Ympäristösääntelyä koskevan funktioerittelyn mahdollisuuksista ja rajoitteista. Teoksessa: III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002, Savonlinna. Toim. Tarmo Miettinen – Tapio Määttä. Joensuu 2002, s. 102–123.

Pölönen, Ismo: Vaihtoehtojen tarkastelu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. YJ 2–3/2003, s. 28–62.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuu 2004.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo – Raitio, Kaisa: Ympäristölliset oikeudet monitieteisen tutkimuksen kohteena. Kommenttipuheenvuoro teoksesta Anne Kumpula: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004. Oikeus 4/2006, s. 663–666.

Pöyhönen, Juha: Juridisista teorioista. Tutkimus lainopillisen teorian käsitteestä. Helsinki 1981.

Rahnasto, Oili: Pienpolton sääntely lainsäädännön keinoin. Ympäristö ja Terveys 4/2004, s. 30–35.

Rahnasto, Oili: Uudistuva ympäristönsuojelulaki. Ympäristö ja Terveys 6/2013, s. 4–9.

Ranta, Jouni: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi 2001.

Rehbinder, Maria Elisabeth: Lupamääräyksen asettamisperusteesta naapuruussuhdelain ja terveydenhoitolain nojalla ympäristölupamenettelyssä. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1992. Helsinki 1992, s. 1–92.

Romppanen, Seita: Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Joensuu 2008, s. 304–358.

Ross, Alf: Om ret og retfaerdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. 2. oplag. Denmark 1966.

Routamo, Eero: Sääntötutkimus oikeustieteen osana. LM 1967, s. 429–441.

Ruuska, Suvi: Vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostus ja riskinarviointi. YJ 4/2000, s. 48–57.

Rytkölä, Olavi: Ympäristönsuojelusta. LM 1970, s. 795–808.

Rönn, Riitta: Ajankohtaista ympäristölainsäädännön valmistelusta. YJ 3–4/2013, s. 65–68.

Saarenpää, Ahti: Om rättsfall som forskningsobjekt. JFT 1981, s. 337–362.

Saarenpää, Ahti: Court Decisions as the Focus of Study. Scandinavian Studies in Law 1984, s. 123–150.

Saarenpää, Ahti: Kirja-arvostelu teoksesta Eva Gottberg: Perhe, elatus ja sosiaaliturva. LM 7/1996, s. 1107–1138.

Saarenpää, Ahti: Kirja-arvostelu teoksesta Marjut Salokannel: Ownership of Rights in Audiovisual Productions. A Comparative Study. LM 5/1998, s. 867–883.

Saarialho, Aarne: Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 1918–43. Helsinki 1943, s. 135–165.

Saarnilehto, Ari: Hovioikeuskäytännön merkityksestä positiivis-oikeudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa: Hovioikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä tutkimusprojektin päätösseminaarin 26.11.1991 alustukset. Toim. Aki Rasilainen. Turku 1992, s. 20–33.

Saastamoinen, Salla: Euroopan yhteisön toimivalta ympäristöpolitiikan alalla. LM 5/1993, s. 741–753.

de Sadeleer, Nicholas: Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford 2002.

Sahivirta, Elise – Silvo, Kimmo – Ollikka, Kimmo – Peltonen, Terhi: Ympäristönsuojelulain yhdenmukainen täytäntöönpano. YJ 1/2003, s. 137–180.

Sainio, Viljo: Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta johtuvat suhteet naapureihin Suomen yksityisoikeuden mukaan. Tampere 1929.

Sajama, Seppo: Raimo Siltalan prejudikaattiteoria. Teoksessa: Oikeus ja kritiikki I. Toim. Esa Kolehmainen. Helsinki 2009, s. 197–218.

Salila, Jari: Huoltoasemien ympäristönsuojelu KHO:n viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. YJ 3–4/2002, s. 56–69.

Salila, Jari: Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Vammala 2005.

Saloheimo, Jorma: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Vammala 1987.

Sandgren, Claes: Om empiri och rättsvetenskap. Del I. Juridisk Tidskrift 3/1995–96, s. 726–748.

Sandgren, Claes: Om empiri och rättsvetenskap. Del II. Juridisk Tidskrift 4/1995–96, s. 1035–1059.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Schiestl, Ritva: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia I. Helsinki 1999, s. 5–162.

Seppälä, Mika: Meluntorjunta ja ympäristönsuojelulakiehdotus. Ympäristö ja Terveys 5/99, s. 8–17.

Seppälä, Mika: Hyvä hallintopäätös. Ympäristö ja Terveys 1/2002, s. 4–11.

Seppälä, Mika: Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän perusteista. DL 4/2003, s. 723–737.

Seppälä, Mika: Ympäristöluvan suhde muihin lupajärjestelmiin – kolme perussääntöä. Teoksessa: Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Festskrift till Pekka Kainlauri. 1.6.2007. Toim. Jan Eklund. Vaasa 2007, s. 101–117.

Seppälä, Mika: Hallintopakko. Ympäristö ja Terveys 1/2013, s. 34–43.

Siitari-Vanne, Eija: Keskeiset menettelyperiaatteet hallintolainkäytössä. Teoksessa: Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa. Toim. Veli Matti Thure. Joensuu 1999, s. 49–61.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Jyväskylä 2005.

Siitari, Eija: Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta – tehtävänä tunnistaa oikeussuojatarpeet. Teoksessa: Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen. Porvoo 2013, s. 191–207.

Siltala, Raimo: Kymmenen teesiä oikeustieteen metodista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta, osa II. Oikeus 4/1999, s. 385–409.

Siltala, Raimo: A Theory of Precedent. From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law. Oxford 2000.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen lait. LM 1/2010, s. 90–93.

Similä, Jukka: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2/2002, s. 178–201.

Similä, Jukka: Onko YSL-uudistus tehostanut ympäristönsuojelua? YJ 1/2003, s. 121–136.

Similä, Jukka: Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 409–419.

Similä, Jukka: Regulating Industrial Pollution: the Case of Finland. Helsinki 2007.

Similä, Jukka – Hildén, Mikael: Yhdennetty ympäristölupa – ympäristönsuojelulakiuudistuksen vaikutukset. YJ 1/2003, s. 4–26.

Sjöblom, Stefan – von Troil, Charlotta: YSL:n paikallinen täytäntöönpano ja PK-yritykset. YJ 1/2003, s. 83–97.

Skog, Stefan: Kunnallinen ympäristönsuojelu muuttuvassa hallinnollisessa ympäristössä. Ympäristö ja terveys 9/2003, s. 28–33.

Strömholm, Stig: Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En lärobok i allmän rättslära. Femte upplagan. Smedjebacken 1996.

Suvantola, Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu 2003.

Suvantola, Leila: Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVII. Jyväskylä 2004, s. 435–508.

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006.

Suvantola, Leila: Tuomioistuinratkaisut ympäristöasioissa 2001–2005. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Saarijärvi 2007, s. 363–376.

Suvantola, Leila: Ristiriitojen tunnistaminen avain kestävämpiin ratkaisuihin. Teoksessa: Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Toim. Juha Hiedanpää – Leila Suvantola – Arto Naskali. Jyväskylä 2010, s. 113–134.

Suvantola, Leila: Ne bis in idem -kielto ja itsekriminointisuoja ympäristörikoksissa – hallintopakkoprosessin ja rikosprosessin leikkauspinnan haasteet. YJ 4/2012, s. 10–36.

Suviranta, Outi: Ennakkopäätösten käytöstä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XIX. Vammala 1986, s. 425–482.

Suviranta, Outi: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. DL 2/2005, s. 231–247.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

Swanljung, Kaj – Riska, Isabella: Environmental Law in Finland: Practical Questions of Environmental Law. In: Environmental Law in Europe. Ed. N. S. J. Niels. Great Britain 1999, p. 195–216.

Taipale, Erkki-Juhani: Lain esityöt oikeuslähteenä – lainkäyttäjän näkökulma. Teoksessa: Lain esityöt oikeuslähteenä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 26.4.1990 järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidetyt alustukset. Toim. Marja Pohjonen. Turku 1990, s. 24–33.

Tala, Jyrki: Lagstiftningsforskning – ett nödvändigt perspektiv inom rättsvetenskapen. I: Interaktiv rättsvetenskap. En antologi. Red. Minna Gräns – Staffan Westerlund. Uppsala 2006, s. 139–162.

Tarasti, Lauri: Piirteitä Suomen ympäristönsuojelulainsäädännön kehittymisestä. YJ 4/1990, s. 116–128.

Tarasti, Lauri: Ympäristönsuojelulain ja jätelain ristiinvetoa. Teoksessa: Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Toim. Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila. Jyväskylä 2000, s. 215–306.

Taruffo, Michele: Institutional Factor Influencing Precedent. In: Interpreting Precedent. Eds. Neil MacCormick – Robert S. Summers. Vermont (USA) 1997, p. 437–460.

Tarukannel, Veijo: Terveystieteellinen sijoituslupa. Tampere 1990.

Tarukannel, Veijo: Kirja-arvostelu teoksesta Aimo Hurskainen: Hallintopäätöksen perusteleminen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/04, s. 65–70.

Tarukannel, Veijo: Kirja-arvostelu teoksesta Matti Hepola: Oikeusvoimaopin transformaatio. YJ 1/2005, s. 65–87.

Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? LM 6/2010, s. 931–953.

Tiainen, Heidi – Sairinen, Rauno – Mononen, Tuija: Talvivaaran kaivoshankkeen konfliktoituminen. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII. Toim. Tapio Määttä – Anne Kumpula – Kai Kokko – Rauno Sairinen – Jukka Similä. Joensuu 2014, s. 9–76.

Timonen, Pekka: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Mänttä 1987.

Timonen, Risto: Näkökulmia vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiseen jälkivalvontaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa. YJ 4/2012, s. 37–44.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähteoppi. Helsinki 2003.

- Tolonen, Juha*: Muutamia näkökohtia oikeustieteen nykytilasta. LM 1970, s. 138–154.
- Tolvanen, Matti*: Valoa idästä – Itä-Suomi oikeudellisten käytäntöjen ja oikeuskulttuurin kehittäjänä. Teoksessa: Juhlajulkaisu Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15/2005. Toim. Tarmo Miettinen. Helsinki 2005, s. 321–333.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo*: Näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. LM 6/2011, s. 1107–1129.
- Tuomainen, Jouko*: Vastuu pilaantuneesta ympäristöstä. Vantaa 2001.
- Tuomainen, Jouko*: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Vaajakoski 2006.
- Tuomainen, Jouko – Särkkä, Ella*: Äkilliset ympäristövahingot ja yksityisen vahingonkärsijän asema. Oikeus 4/2013, s. 426–434.
- Tuomainen, Maarit*: Ilma- ja meluimissioita koskevasta lainsäädännöstä erityisesti silmällä pitäen lakia eräistä naapurussuhteista. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1984. Helsinki 1985, s. 139–178.
- Tuori, Kaarlo*: Lainsäädäntö politiikan ja oikeuden välissä. Oikeus 3/1998, s. 251–259.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Jyväskylä 1995.
- Uotila, Jaakko*: Normitieto ja reaalitieto. LM 1967, s. 839–847.
- Urpo, Jukka*: Johdatusta ympäristönsuojelulainsäädäntöön. Turku 1993.
- Utter, Robert*: Normativ miljökvalitet. Funktionen av en rättsligt institutionaliserad måttstock beträffande kvaliteten av miljön. Helsingfors 2007.
- Utter, Robert*: Eräistä ympäristönsuojelulain toissijaiseen puhdistamisvastuuseen liittyvistä kysymyksistä. YJ 1/2010, s. 82–94.
- Vakkilainen, Pertti*: Asiantuntijajäsenen rooli korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 453–461.
- Vihervuori, Pekka*: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Vammala 1981.
- Vihervuori, Pekka*: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Jyväskylä 1989. (*Vihervuori* 1989a)
- Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden ja esineoikeuden suhteesta. Teoksessa: Esineoikeuden rajat. Toim. Jarmo Tuomisto. Turku 1989, s. 26–51. (*Vihervuori* 1989b)
- Vihervuori, Pekka*: Ympäristökysymykset perusoikeusuudistuksen näkökulmasta. YJ 1–2/1991, s. 8–28.
- Vihervuori, Pekka*: Aiheuttamisperiaate. Teoksessa: Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Helsinki 1993, s. 23–40.
- Vihervuori, Pekka*: Standardit ja normit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998, s. 220–242.
- Vihervuori, Pekka*: Environmental Law in Finland: the Environmental Law System. In: Environmental Law in Europe. Ed. N. S. J. Niels. Great Britain 1999, p. 177–194.

Vihervuori, Pekka: Miljörättsreformen. JFT 1–2/2000, s. 105–147.

Vihervuori, Pekka: Ympäristönsuojelulaki ja yksityisten oikeussuoja. Teoksessa: Kyösti Holman juhla kirja 11.6.2002. Toim. Risto Haavisto. Rovaniemi 2002, s. 347–367.

Vihervuori, Pekka: Kirja-arvostelu teoksesta Kai Kokko: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. LM 1/2004, s. 147–158.

Vihervuori, Pekka: Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. DL 4/2006, s. 666–687.

Vihervuori, Pekka: Ympäristö-, vesitalous- ja luonnonsuojeluasiat. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Toim. Esa Aalto – Pekka Vihervuori – Niilo Jääskinen – Teuvo Arolainen. Keuruu 2008, s. 493–522.

Vihervuori, Pekka: Muuttuva hallintopakko. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Toim. Tia Tuominen. Helsinki 2010, s. 303–324.

Vihervuori, Pekka: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteesta. Teoksessa: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; hurudana strukturer? Juhla kirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Toim. Jan-Erik Helenelund – Ilpo Luoto – Niina Mäntylä – Kristian Siikavirta. Vaasa 2012, s. 164–178.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen. Turku 1998, s. 277–306.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa: Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa. Toim. Veli Matti Thure. Joensuu 1999, s. 91–101.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 139–170.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perusteleminen. Helsinki 2010.

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmän uudistamiseen liittyviä huomioita suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden näkökulmasta. YJ 2/2007, s. 50–97.

Warsta, Matias: Energiatellisuuden kattilalaitoksien ympäristöluvat alueellisissa ympäristökeskuksissa ilmanpäästöjen rajoittamisen näkökulmasta. Edilex 2007. [www.edilex.fi/artikkelit/4534.pdf 23.5.2014]

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä. Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Helsinki 2008.

Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Pienten energiantuotannon kattilalaitosten hallinnollisen ohjauksen tehostaminen normiohjauksella ympäristölupaviranomaisen ja yrityksen näkökulmasta. Edilex 2007. [www.edilex.fi/artikkelit/4423.pdf 7.5.2014]

Westerlund, Staffan: Ruotsin ympäristönsuojelulain mukainen lupajärjestelmä. YJ 1–2/1985, s. 47–55.

Westerlund, Staffan: Miljörättsliga grundfrågor 2.0. Uppsala 2003.

Westerlund, Staffan: Miljörättsvetenskap – med nödvändighet interaktiv. I: Interaktiv rättsvetenskap. En antologi. Red. Minna Gräns – Staffan Westerlund. Uppsala 2006, s. 181–202.

Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Erittely oikeusnormien soveltamistoiminnasta esitettävien väitteiden teoreettisista perusteista ja oikeuskäytännön rakenteesta. Vammala 1979.

Wilhelmsson, Thomas: Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähteet. Teoksessa: Minun metodini. Toim. Juha Häyhä. Helsinki 1997, s. 339–358. (*Wilhelmsson* 1997a)

Wilhelmsson, Thomas: Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta. Teoksessa: Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 14/5 – 1997. Toim. Urpo Kangas – Pekka Timonen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX. Jyväskylä 1997, s. 357–374. (*Wilhelmsson* 1997b)

Wolf, Susan – White, Anna: Environmental Law. Great Britain 1995.

Zahle, Henrik: Retsdogmatik og retskritik. I: Rättsdogmatikens alternativ. Red. Kaarlo Tuori. Tammerfors 1988, s. 235–242.

Zitting, Simo: Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä juridiikassa. LM 1960, s. 861–868.

Ämmälä, Tuula: Hovioikeuksien soveltamiskäytännöstä OikTL 36 §:n osalta. Teoksessa: Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 4.11.1987 järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidetyt alustukset. Toim. Marja Pohjonen. Turku 1988, s. 44–59.

Selvitykset ja raportit

Ahonen, Petteri: Ympäristölupien meluntorjuntamääräykset ja niiden valvonta. Suomen ympäristö 7/2009. Jyväskylä 2009.

Attila, Mikko – Grönroos, Juha – Jonttunen, Jorma – Jouttijärvi, Timo – Karvosenoja, Niko – Kautto, Petrus – Pelkonen, Riina – Petäjä, Jouko – Savolahti, Mikko – Silvo, Kimmo: Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomessa. SYKE:n raportteja 19/2012. Helsinki 2012.

Ekroos, Ari: Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen. Suomen ympäristö 814. Helsinki 2005.

Ekroos, Ari – Järvinen, Mattias – Mannila, Jari – Warsta, Matias: Selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista. Espoo 2006.

Eränkö, Leena: Rekisteröintimenettelyjen ja ympäristönsuojeluvaatimusasetusten toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 4/2013. Helsinki 2013.

Hytönen, Henriikka: Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta. Ympäristöministeriön raportteja 24/2009. Helsinki 2009.

Kauppi, Sari – Mannio, Jaakko – Hellsten, Seppo – Nystén, Taina – Jouttijärvi, Timo – Huttunen, Timo – Ekholm, Petri – Tuominen, Sirkku – Porvari, Petri – Karjalainen, Anna – Sara-Aho, Timo – Saukkoriipi, Jaakko – Maunula, Markku: Arvio Talvivaaran kaivoksen kipsisakka-altaan haitoista ja riskeistä vesiympäristölle. SYKE:n raportteja 11/2013. Helsinki 2013.

Lindström, Marianne – Sahivirta, Elise – Saarinen, Kristina: Miten ympäristönsuojelulaki muuttaa lupapäätöksiä? Suomen ympäristö 419. Helsinki 2000.

Mansikkamäki, Risto: Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat. Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä. Suomen ympäristö 704. Helsinki 2004.

Mäenpää, Milla: Pilaantuneen maan puhdistamista koskeva ilmoitusmenettely. Suomen ympäristökeskuksen moniste 253. Helsinki 2002.

Pelkonen, Riina – Kautto, Petrus: Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi. Ympäristöministeriön raportteja 20/2012. Helsinki 2012.

Pennanen, Jaana (toim.): Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta – erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Suomen ympäristö 11/2006. Helsinki 2006.

Puheloinen, Eeva-Maija – Ekroos, Ari – Warsta, Matias – Watkins, Gary – Harju-Oksanen, Mari-Linda – Dahl, Olli: Teollisuuden päästödirektiivin (IED) voimaansaattaminen ja muita YSL:n kehittämisajatuksia. Ympäristöministeriön raportteja 6/2011. Helsinki 2011.

Ruuska, Suvi: Pilaantuneiden alueiden kunnostamista ja riskinarviointia koskeva lainsäädäntö. Suomen ympäristö 503. Helsinki 2001.

Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönnngren, Hanna – Tritter, Jonathan: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. SYKE:n raportteja 4/2006. Helsinki 2006.

Suomen ympäristö 661: Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano. Arvio lain toimivuudesta. Helsinki 2003.

Suomen ympäristökeskuksen lausunto vesistön pilaantumisen merkittävyyden arvioimiseksi. 9.9.2013, SYKE 2013–V–41.

Taipaleenmäki, Marjut: Meluilmoitusmenettelyn toimivuuden arviointi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2007. Helsinki 2007.

Tuomainen, Jouko – Pennanen, Jaana – Sahivirta, Elise – Väänänen, Katja: Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Ympäristöopas 74. Helsinki 2001.

Tuomainen, Jouko – Retkin, Risto – Knuutila, Jaakko – Pennanen, Jaana – Mäenpää, Milla – Särkkä, Ella: Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006–2012. SYKE:n raportteja 55/2013. Helsinki 2013.

Tuomainen, Jouko – Tikkanen, Sarianne – Pyy, Outi: Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä – uudistustarpeet ja mahdollisuudet. SYKE:n raportteja 21/2009. Helsinki 2009.

Turpeinen, Aino – Rainio, Riitta: Talvivaaraselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 2/2013. Helsinki 2013.

Vitikka, Kirsi – Valpasvuo, Vesa: Kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Kuntaliitto 17.1.2005.

Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2007: Ympäristölupapäätösten valmistelu. Pienet ja keskisuuret toiminnot. Helsinki 2007.

Ympäristölupien valvontaohje 7.11.2012 YM12/401/2012.

Ympäristöministeriön raporteja 6/2008: Ympäristölupajärjestelmän ja hallinnon uudistaminen. Keventämisprojektin (I) loppuraportti. Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen. Helsinki 2008.

Virallislähteet

HE 42/1994 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta

HE 128/1995 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ilmansuojelulain, ympäristölupamenettelylain ja rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta

HE 84/1999 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 76/2001 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta

HE 227/2004 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta

HE 228/2008 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi

HE 100/2009 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

HE 199/2010 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 214/2013 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVM 25/1994 vp.: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Ympäristöministeriön muistio 25.8.2014. Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi ympäristönsuojelusta.

Ympäristönsuojeluasetuksen perustelumuistio. Ympäristöministeriö 13.2.2000.

YmVM 1/2010 vp.: HE 100/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

YmVM 3/2014 vp.: HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Oikeustapausluettelo

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut

KHO 2002:15

KHO 2003:40

KHO 2004:83

KHO 2006:58

KHO 2008:16

KHO 2008:79

KHO 2011:65
KHO 2013:79
KHO 2013:102
KHO 2013:163
KHO 2013:189
KHO 2014:187

Muut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 5.8.2003 t. 1745
KHO 20.8.2003 t. 1897
KHO 31.3.2004 t. 727
KHO 14.3.2005 t. 552
KHO 23.2.2006 t. 390
KHO 2.6.2006 t. 1434 (LRS)
KHO 7.3.2008 t. 441 (LRS)
KHO 14.3.2008 t. 535
KHO 24.4.2008 t. 940
KHO 24.4.2008 t. 941
KHO 30.10.2008 t. 2725
KHO 30.10.2008 t. 2726
KHO 20.11.2008 t. 2937
KHO 7.12.2009 t. 3486
KHO 21.12.2009 t. 3635
KHO 20.10.2010 t. 2760 (LRS)
KHO 29.8.2011 t. 2436
KHO 29.8.2011 t. 2437
KHO 10.4.2012 t. 836 (LRS)
KHO 27.12.2012 t. 3714 (LRS)
KHO 18.6.2013 t. 2080
KHO 24.6.2014 t. 2015
KHO 26.6.2014 t. 2055 (LRS)
KHO 10.11.2014 t. 3464

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut

VaHaO 29.8.2001 nro 01/0068/3
VaHaO 27.2.2002 nro 02/0049/3

VaHaO 3.5.2002 nro 02/0218/1
 VaHaO 24.9.2003 nro 03/0248/2
 VaHaO 10.10.2003 nro 03/0287/4
 VaHaO 29.6.2004 nro 04/0209/3
 VaHaO 27.9.2004 nro 04/0423/1
 VaHaO 30.5.2005 nro 05/0192/3
 VaHaO 30.6.2005 nro 05/0236/3
 VaHaO 29.9.2006 nro 06/0262/3
 VaHaO 4.10.2007 nro 07/0504/2
 VaHaO 11.12.2008 nro 08/0782/3
 VaHaO 2.10.2009 nro 09/0304/1
 VaHaO 1.2.2010 nro 10/0062/2
 VaHaO 3.3.2010 nro 10/0119/2
 VaHaO 23.3.2010 nro 10/0153/3
 VaHaO 13.10.2010 nro 10/0260/1
 VaHaO 27.9.2011 nro 11/0644/2

Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu

KuHaO 29.6.2001 nro 418/1

Valtioneuvoston oikeuskanslerinviraston päätökset

26.10.2012 (OKV/1618/2010)

27.2.2014 (OKV/307/1/2012, OKV/1527/2012 ja OKV/198/1/2013)

Lyhennehuettelo

BAT	Best Available Technique
BREF	BAT-referenssiasiakirja
DL	Defensor Legis
EEELR	European Energy and Environmental Law Review
EELR	European Environmental Law Review
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki
HäHaO	Hämeenlinnan hallinto-oikeus
IE-direktiivi	teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi

IPPC-direktiivi	direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi
ISL	ilmansuojelulaki
JEL	Journal of Environmental Law
JFT	Tidskrift utgiven av juridisk förening i Finland
JT	Juridisk tidskrift
JäteL	jätelaki
JätteenpolttoA	Valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta
KHO	korkein hallinto-oikeus
KuHaO	Kuopion hallinto-oikeus
LM	Lakimies
LPC-direktiivi	tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettu direktiivi
LRS	lyhyt ratkaisuseloste
LSL	luonnonsuojelulaki
MAL	maa-aineslaki
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
MTL	meluntorjuntalaki
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista
nitraattiasetus	Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OtsFLA	Valtioneuvoston asetus otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huollosta (452/2009)
PeL	perustuslaki
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
Supo	Valtioneuvoston asetus polttoaineteholtaan vähintään 50 megawatin polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta (96/2013)
SYKE	Suomen ympäristökeskus
THL	terveydenhoitolaki
TSL	terveydensuojelulaki
VaHaO	Vaasan hallinto-oikeus
VHL	vesihuoltolaki
VL	vesilaki
VNa	Valtioneuvoston asetus
voimaanpanolaki	laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanosta

vp.	valtiopäivät
YJ	Ympäristöjuridiikka
YLML	ympäristölupamenettelylaki
YM	ympäristöministeriö
YmRa	ympäristöministeriön raportti
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö
YVD	ympäristövastuudirektiivi
YSA	ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
YSL	ympäristönsuojelulaki

1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät

1.1 Johdanto

1.1.1 Tutkimuksen aihe

Pienimuotoinen tehdas lämmittää polttamalla puuta. Toiminnasta leviää hajua ja savua naapurustoon. Naapurit ovat huomauttaneet tehtaan omistajalle asiasta monta kertaa, mutta omistaja ei ota huomautuksia kuuleviin korviinsa. Hän on vastannut, ettei harjoitettuun toimintaan tarvita ympäristölupaa, joten se on sallittua eivätkä naapurit voi estää puun polttamista. Naapurit uhkaavat kääntyä viranomaisten puoleen.

Kenen viranomaisen puoleen naapureiden on käännettävä? Millaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä he voivat vaatia? Mitä merkitystä asiassa on sillä, ettei toiminnalla ole ympäristölupaa? Entä onko asiassa merkitystä sillä, ilmeneekö puun polttamisesta aiheutuva haitta terveyshaittana vai muuna ympäristön pilaantumisenä, kuten viihtyisyyden vähenemisenä?

Tämä kuviteltu esimerkki tuo esiin joitakin tutkimukseni ydinkysymyksiä. Pelkistetysti tutkimuskysymyksenäni on, mikä on voimassaolevan oikeuden mukaan ympäristönsuojelulain (YSL) jälkivalvontasäännösten sisältö. Tutkimuksen kohteena ovat erityisesti yksittäiset valvonnalliset määräykset (YSL 180 §), välillinen hallintopakko (YSL 175–176 §) ja välitön hallintopakko (YSL 181 §). Tavoitteenani on systematisoida näiden pykälien soveltamisalojen rajautumista suhteessa toisiinsa. Tutkimus selvittää, milloin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan voidaan kohdistaa yksittäinen valvonnallinen määräys, milloin toiminta rikkoo ympäristönsuojelulakia, sen nojalla annettua asetusta tai määräystä siten, että siihen voidaan kohdistaa välillinen hallintopakko sekä minkä edellytysten täytyessä pilaantumisen aiheuttamiseen voidaan puuttua välittömällä hallintopakolla eli toiminnan välittömällä keskeyttämisellä. Tutkimus systematisoi eri ympäristönsuojelulain pykälien ja ympäristönsuojelulain nojalla annettujen asetusten ja määräysten sisältämät velvoitteet, joiden noudattamiseen voidaan velvoittaa välillisellä hallintopakolla.¹

Käytännössä on myös toisinaan epäselvää, milloin toiminnan ympäristöluvanvaraisuuden kynnys ylittyy ympäristönsuojelulain liitteen 1 laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta. Näiden

¹ Lupajärjestelmän ulkopuolinen sääntely on lisääntynyt jatkuvasti mm. lain asetuksenantovaltuuden vuoksi (*Similä* Oikeus 2/2002, s. 178). Sen vuoksi ympäristönsuojelulakiin sisältyvien tai sen nojalla asetettujen velvoitteiden systematisointi on merkityksellistä.

toimintojen osalta luvanvaraisuuskynnyksen määrittelyyn liittyy joustavia käsitteitä. Tutkimus pyrkii tältä osin analysoimaan, missä tilanteissa toiminta katsotaan luvanvaraiseksi jälkivalvonnassa siten, että siihen tulee puuttua välillisellä hallintopakolla, ja missä tilanteissa yksittäisten valvonnallisten määräysten antamista voidaan pitää oikeana jälkivalvontatoimena. Lisäksi tutkimuksen kohteena on se, minkä lain mukaista jälkivalvontanormistoa tulisi käyttää tilanteissa, joissa sekä ympäristönsuojelulaki että terveydensuojelulaki (TSL) voivat tulla sovellettavaksi siltä osin, kuin niiden soveltamisalat näyttäivät olevan päällekkäisiä tai rinnakkaisia.

Tutkimuksen lähestymistapa tai tutkimusote² on lainopillinen, koska tavoitteena on voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi.³ Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi esittää kannanottoja siitä, miten ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännöksiä tulisi kehittää.

Keskeisenä lähdeaineistona ovat lain esityöt ja oikeuskäytäntö. Koska oikeuskäytäntöä on tutkimuksessa hyödynnetty laajasti, sisältää tutkimus piirteitä myös empiirisestä oikeustutkimuksesta. Samasta syystä tutkimuksella on myös selkeä liityntä hallintoprosessioikeuteen, vaikka se sijoittuikin ympäristöoikeuden alaan. Tutkimuksessa hyödynnetään myös oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja, vaikka oikeuskirjallisuudessa tutkimuksen aihepiiriä onkin käsitelty tähän mennessä melko suppeasti. YSL:n mukaista hallintopakkoa on käsitelty yleisteosten yhteydessä sekä sivuttu useissa artikkeleissa ja muissa kirjoituksissa. *Ellilä* ja *Kulla* ovat aiemmin tutkineet hallintopakkoinstituutiota yleisesti⁴ ja *Saloheimo* on tutkinut hallintopakkoa työsuojelun valvonnassa ja *Schiestl* on tutkinut rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyä.⁵ *Romppanen* on kirjoittanut artikkelin hallintopakosta ympäristönsuojelulaissa.⁶ Keskeisenä ympäristönsuojeluoikeudellisena lähdeteoksena on toiminut *Kuusiniemen* väitöskirjatutkimus.⁷

² Kuten *Jyränki* 1997, s. 74, toteaa, metodin sijasta olisi mielekkäämpää puhua *lähestymistavasta* tai *tutkimusotteesta*. Näin myös *Kultalahti* 2010, s. 15.

³ Ks. esim. *Peczenik* 1983, s. 118; *Hirvonen* 2011, s. 22–26. Tutkimus suuntautuu siten oikeuden pintatasolla käytävään keskusteluun oikeusjärjestyksen sisällöstä. Ks. *Tuori* 2000, s. 160–162.

⁴ *Tauno Ellilä*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952; *Heikki Kulla*: Hallintopakosta ja pakkokeinoista välillisessä julkishallinnossa. Turku 1984.

⁵ *Jorma Saloheimo*: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Vammala 1987; *Ritva Schiestl*: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia I. Helsinki 1999, s. 5–162.

⁶ *Seita Romppanen*: Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II. Joensuu 2008, s. 304–358.

⁷ *Kari Kuusiniemi*: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä 1992.

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) tuli voimaan 1.9.2014. Tutkittavat pykälät ovat asiasisällöltään pääosin samat kuin aiemman ympäristönsuojelulain (86/2000) vastaavat pykälät, joten aiemman ympäristönsuojelulain aikainen oikeuskäytäntö ja kirjallisuudessa esitetyt kannanotot ovat edelleen merkityksellistä tämän tutkimuksen kannalta. Tutkimuksen liitteenä on lukemisen helpottamiseksi ympäristöministeriön laatimasta vastaavuustaulukosta muokattu taulukko aiemman ja voimassa olevan ympäristönsuojelulain pykälien vastaavuudesta.

1.1.2 Työn rakenne

Väitöskirja koostuu kolmesta artikkelista ja tästä yhteenveto-osioista. Ensimmäinen artikkeli, ”Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI. Joensuu 2013, s. 259–361” tutkii YSL 180 §:ää vastaavan aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n soveltamisalaa yksittäisten valvonnallisten määräysten antamisesta. Toinen artikkeli, ”Ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon soveltamisalasta. Teoksessa: Business Law Forum 2013. Vantaa 2013, s. 299–395” selventää ja systematisoi YSL 175, 176 ja 183 §:ää vastaavien aiemman ympäristönsuojelulain 84, 84 a ja 87 §:n soveltamisaloja välillisestä hallintopakosta, eli luokittelee ne tilanteet, joissa rikotaan ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä siten, että toimintaan voidaan puuttua hallinnollisella pakkokeinolla.⁸ Kolmas artikkeli, ”Ympäristönsuojelulain 86 §:n mukainen välitön hallintopakko. YJ 1/2014, s. 26–46” tutkii YSL 181 §:ää vastaavan aiemman ympäristönsuojelulain 86 §:n soveltamisalaa toiminnan välittömästä keskeyttämisestä ja lainkohdan säätämisen oikeudellista perustetta. Väitöskirjan yhteenveto-osion tutkimuksellisessa jaksossa (3. luku) selvitetään ympäristöluvanvaraisuuden kynnyksen ylittymistä ympäristönsuojelulain liitteen 1 laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta erityisesti jälkivalvonnan näkökulmasta. Jälkivalvonnan yhteydessä ympäristöluvanvaraisuuden kynnyksen ylittyminen on merkityksellistä siksi, että se vaikuttaa ilman lupaa toimivan toiminnan jälkivalvontamekanismiin suoraan.

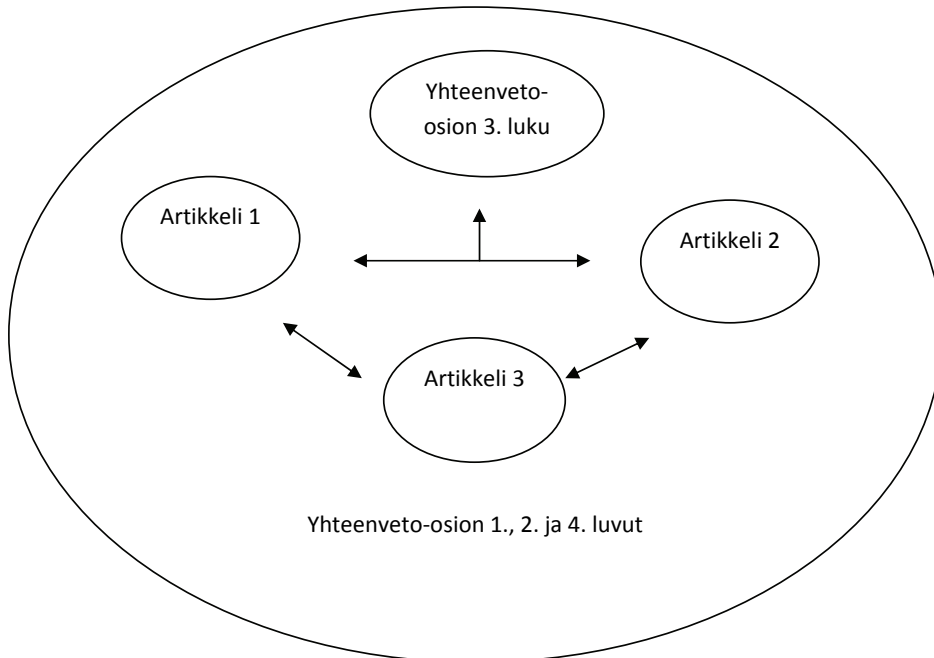
Yhteenveto-osion tavoitteena on muodostaa kokonaisuus tutkimuksen kohteena olevien YSL:n jälkivalvontasäännösten keskinäisistä suhteista ja osoittaa säännösten välinen vuorovaikutus artikkelien tutkimustuloksiin pohjautuen. Yhteenveto-osion 1. luvussa esitetään tutkimusaihe, aiheen rajaukset, tutkimuskysymykset sekä keskeiset metodiset valinnat. Kaikkien artikkelien ja tämän yhteenveto-osion metodiset lähtökohdat ovat samanlaiset, joten tutkimusotteesta tässä luvussa esitetty koskee tutkimuksen kaikkia osia. Yhteenveto-osion 2. luku esittää tiivistetyssä

⁸ YSL:ssä on eritasoisia velvoitteita, kuten ehdottomat pilaamiskiellot ja tietyt toiminnanharjoittajaan kohdistuvat velvollisuudet.

muodossa väitöskirjaan kuuluvien artikkelien keskeisen sisällön muokattuna 1.9.2014 voimaan tulleen uudistetun ympäristönsuojelulain mukaiseksi. Yhteenveto-osion tutkimuksellinen 3. luku täydentää jälkivalvontasäännösten keskinäisiä suhteita osoittamalla välillisen hallintopakon ja yksittäisten valvonnallisten määräysten soveltamisen ja keskinäisen soveltamisalojen rajanvedon yhteyden luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen arviointiin. Yhteenveto-osion 4. luvussa keskeiset tutkimustulokset esitetään koosteena sillä tavoin, että tulokset jaotellaan lainsoveltajille annettaviin tulkintasuosituksiin ja lainsäätäjälle annettaviin lainsäädännön kehittämisehdotuksiin. Lisäksi 4. luvussa ajallisesti ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen keskelle sijoittuvan tutkimuksen aihetta arvioidaan siltä kannalta, miten 1.9.2014 voimaan tullut kokonaisuudistus on vaikuttanut tutkimuskohteeseen ja tutkimustuloksiin.

Väitöskirjan kokonaisuus ja sen osioiden vuorovaikutus hahmottuvat seuraavan kaavion avulla:

Kaavio 1. Tutkimuksen eri osioiden keskinäiset suhteet



1.1.3 Tutkimusongelmat

Tarkastelun lähtökohtana koko tutkimuksessa on ympäristöä pilaavan toiminnan jälkivalvonta. Ympäristönsuojelulaissa keskeisenä ohjauskeinona on ennakkovalvonta. Ennakkovalvonta tarkoittaa toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa viranomaiskontrollia, joka tapahtuu ennen toiminnan aloittamista. Yksittäistapauksellisen ennakkovalvonnan päämuodot ympäristönsuojelulaissa ovat ympäristölupa, toiminnanharjoittajan tekemä ilmoitus ja toiminnan rekisteröinti. Jälkivalvonta ympäristönsuojeluoikeudessa tarkoittaa toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa viranomaiskontrollia silloin, kun toiminta on jo aloitettu tai tehty. Ennakkovalvonta on merkityksellistä myös jälkivalvonnan systematisoinnin kannalta. Tutkimuksessa tehtävä jälkivalvonnan systematisointi selkeyttää ympäristönsuojelulakia osittain myös ennakkovalvonnan osalta.

Tutkimusongelmat ovat tiivistetysti esitettynä seuraavat:

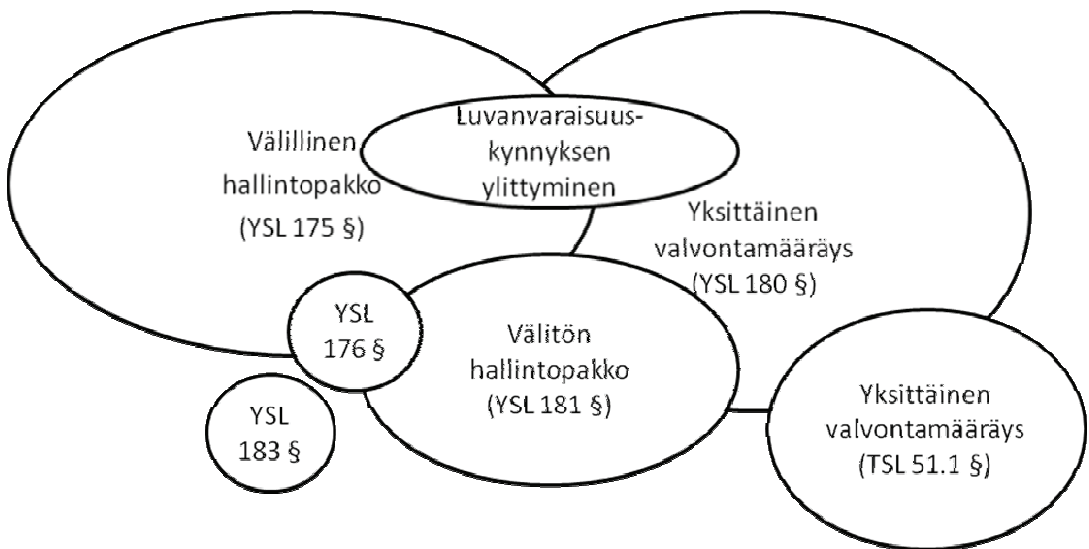
- 1. artikkeli: Milloin toiminnan jälkivalvonnassa toiminnanharjoittajalle voidaan antaa YSL 180 §:n mukaisia yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä? Mikä on näiden määräysten ja YSL 175 §:n 1 momentin mukaisen välillisen hallintopakon suhde? Milloin sovellettavaksi tulevat YSL 180 §:n mukaiset määräykset ja milloin TSL 51 §:n 1 momentin mukaiset määräykset ja mikä on YSL:n ja TSL:n jälkivalvontamääräysten keskinäinen suhde?
- 2. artikkeli: Mitkä ovat ne rikkomus- ja laiminlyöntitilanteet, joihin jälkivalvonnassa reagoidaan YSL 175 §:n mukaisella välillisellä hallintopakolla? Minkä tasoisia eri velvoitteita YSL:ssä on asetettu ja miten näitä velvoitteita voidaan systematisoida? Miten toiminnan ennakkovalvonta vaikuttaa toiminnan jälkivalvontaan? Missä tilanteissa voidaan YSL 176 §:n mukaan antaa vesistön merkittävää pilaantumista ja luontovahinkoa koskevia ennallistamismääräyksiä ja minkälaisia ongelmia tähän liittyy? Mikä on tuotteiden ja laitteiden jälkivalvontaa koskevan YSL 183 §:n soveltamisala?
- 3. artikkeli: Minkä edellytysten täytyessä toiminta tulee keskeyttää YSL 181 §:n mukaisella välittömällä hallintopakolla muiden jälkivalvontakeinojen sijaan? Miten edellytysten määrittely on toteutettu ja miten tämä määrittely soveltuu lain muuhun systematiikkaan? Miten pykälän soveltamisedellytyksiä tulisi täsmentää?
- väitöskirjan yhteenveto-osion 3. luku: Millaisissa tilanteissa toiminnan luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen on epäselvää? Miten luvanvaraisuuskynnyksen ylittymistä voidaan näissä tilanteissa arvioida? Mikä merkitys luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen problematiikalla on silloin, kun se

tulee ajankohtaiseksi toiminnan jälkivalvonnassa, ja kuinka luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen tulkinta vaikuttaa toimintaan soveltuvien jälkivalvontakeinojen arvioinnissa?

- väitöskirjan yhteenveto-osion 1., 2. ja 4. luku kokoavat tutkimuksen lähtökohdat ja keskeiset tutkimustulokset yhteen ja osoittavat kokonaisuuteen kuuluvien osien välisen yhteyden.

Tutkittavien lainkohtien välisiä yhteyksiä voidaan kuvata seuraavan kaavion avulla:

Kaavio 2. Tutkimuksessa tarkasteltujen lainkohtien limittyminen toisiinsa



Kaavio osoittaa, että YSL 180 §:n mukaisten yksittäisten määräysten soveltamisalan osalta käydään rajanvetoa siitä, tuleeko sovellettavaksi yksittäinen määräys vai välillinen hallintopakko. Yksittäinen määräys tulee sovellettavaksi silloin, kun toiminta aiheuttaa ympäristöä pilaavia vaikutuksia, mutta ei riko mitään muuta YSL:n pykälää tai YSL:n nojalla annettua asetusta tai määräystä. Yksittäisen määräyksen ja välittömän hallintopakon osalta rajanvetoa käydään silloin, kun ympäristöä pilaava toiminta, joka ei riko tai laiminlyö YSL:ia siten, että välillinen hallintopakko tulisi sovellettavaksi, aiheuttaa niin voimakasta ympäristön pilaantumista, että kyseessä mahdollisesti on välitön vaara ihmisen terveydelle tai välittömät ja huomattavat haittavaikutukset ympäristölle. YSL:n mukaisen yksittäisen määräyksen soveltamisala on myös osittain päällekkäinen TSL 51 §:n 1 momentin mukaisen määräyksen kanssa silloin, kun ympäristön pilaantuminen ilmenee terveyshaittana.

Ympäristönsuojelulain 175 §:n mukaisen ”perushallintopakkopykälän” ja yksittäisen määräyksen välillä joudutaan edellä kuvatun kaltaisesti käymään toisinaan rajanvetoa. Myös yksittäisen valvonnallisen määräyksen soveltamisala tarkentuu välillisen hallintopakon soveltamiseen johtavien tilanteiden systematisoinnin kautta, kun perustilanteessa YSL 180 § soveltuu silloin, kun välillinen hallintopakko ei ole käytettävänä oikeussuojakeinona. Välittömän hallintopakon suhde välilliseen hallintopakkoon on vastaava kuin yksittäiseen valvonnalliseen määräykseen: milloin kyseessä on lain tai sen nojalla annetun asetuksen tai määräyksen rikkominen ja laiminlyönti, ja toiminnan vaikutukset ovat niin merkittäviä, että toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, sovelletaan tapaukseen toiminnan välitöntä keskeyttämistä YSL 181 §:n nojalla. YSL 176 §:n mukainen välitön hallintopakko vesistön merkittävän pilaantumisen tai luontovahingon ennallistamiseksi tulee pääasiallisesti sovellettavaksi välillisen hallintopakon yhteydessä, mutta mikäli taustalla ei ole välillisen hallintopakon käyttöön oikeuttavaa rikkomusta tai laiminlyöntiä, niin myös itsenäisesti, tai mahdollisesti välittömän hallintopakon yhteydessä, mikäli seuraukset ovat niin vakavat, että toiminta on tarpeen välittömästi keskeyttää ennallistamisvelvoitteen asettamisen lisäksi. YSL 183 § tuotteita ja valmisteita koskevana hallintopakkopykälänä on hieman irrallinen muista jälkivalvontamääräysten kokonaisuudesta, eikä tule vaihtoehtoisesti sovellettavaksi yksittäisten valvonnallisten määräysten tai välittömän hallintopakon kanssa. Pykälän sääntelyn kohteena ovat aineita tai valmisteita koskevat kielto- ja velvoittamispäätökset, eikä toiminnanharjoittajan toiminta tai sen vaikutukset kokonaisuudessaan, kuten muiden tarkasteltujen jälkivalvontasäännösten osalta.

Luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen liittyy ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten systematiikassa sekä välilliseen hallintopakkoon että yksittäiseen valvonnalliseen määräykseen. Silloin kun toiminnan luvanvaraisuus on jossain määrin tulkinnanvaraista – eli kun kyse on laitosluetteloon kuulumattomista toiminnoista – saattaa luvanvaraisuuspohdinta aktualisoitua vasta toiminnan jälkivalvonnassa. Tällöin rajanvetoa käydään muun muassa siitä, ylittääkö toiminnan aiheuttama rasitus kohtuuttoman haitan kynnyksen. Merkitys jälkivalvonnan kannalta on se, että jos luvanvaraisuuskynnyksen katsotaan ylittyvän, on toiminta määrättävä joko lopetettavaksi tai ympäristölupa haettavaksi YSL 175 §:n perusteella. Mikäli rasituksen arvioidaan olevan sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvalla tasolla, voidaan toiminnalle kuitenkin antaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä YSL 180 §:n nojalla rasituksen vähentämiseksi.

1.2 Metodin valinta

1.2.1 Lainoppi

Tutkimus on perinteistä lainoppia siten, että tavoitteena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta esittämällä tuloksina perusteltuja tulkintakannanottoja rajatusta fakta- ja normiaineistosta.⁹ Tutkimuksen keskeinen tiedonintressi kohdistuu oikeusjärjestyksen sisällön tulkintaan eli on lainopillinen.¹⁰ Lainopillinen metodi on sääntökeskeinen siten, että ensisijaisena pyrkimyksenä on selvittää oikeusnormien tulkinnallinen sisältö.¹¹ Tulkinta täsmentää oikeusnormien merkityssisältöä.¹² Tulkinnan lisäksi lainopin tehtävänä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli systematisointi, jolla kehitetään oikeuden käsitejärjestelmää.¹³

Systematisointi tarkoittaa esimerkiksi oikeusnormien keskinäissuhteen määrittelyä sekä määrittelyä kokonaisuuden osina.¹⁴ Systematisointi selvittää oikeussäännösten välisiä suhteita erittelemällä käsitteistöä ja jäsentelemällä käsitteitä uudelleen ja luokittelemalla niitä.¹⁵ Tämä lisää oikeusjärjestelmän koherenssia ja selkeyttä ja helpottaa lainsoveltamista yksittäistapauksiin.¹⁶ Tutkimukseeni sisältyy systematisointia esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin sisältyvien kieltojen ja velvoitteiden soveltuvuudesta hallintopakon käyttämisen perustaksi. Systematisoinnin tavoitteena on ryhmitellä eri tilanteet sen mukaisesti, millä YSL:n mukaisella jälkivalvontakeinolla kuhunkin tilanteeseen on puututtava. Systematisointi ulottuu ennakoivalvontaan siten, että se selkeyttää YSL:iin sisältyvien kieltojen ja velvoitteiden velvoittavuuden astetta ja velvoittavaksi tulemisen ajankohtaa.

Tulkinta ja systematisointi ovat vuorovaikutuksessa siten, että systeemi vaikuttaa tulkintoihin ja tulkinnat vaikuttavat systeemin muodostamistapaan.¹⁷ Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin tutkimuksen kohteena olevien normien tulkinnassa, eikä tutkimukseen sisältyvällä systematisoinnilla pyritä jäsentämään ympäristönsuojeluoikeuden käsitteitä, vaan ainoastaan määrittelemään tutkimuksen kohteena olevien lainkohtien keskinäissuhteet. Tutkimusongelmaa

⁹ Zitting LM 1960, s. 861; Siltala Oikeus 4/1999, s. 406.

¹⁰ Helin Oikeus 3/1998, s. 312; Siltala LM 1/2010, s. 92.

¹¹ Routamo LM 1967, s. 437–441; Aarnio LM 5/1993, s. 698; Aarnio 2011, s. 13.

¹² Siltala 2003, s. 746.

¹³ Aarnio 1982, s. 22; Aarnio 1997, s. 36–37; Husa – Mutanen – Pohjolainen 2001, s. 13–14. Lainoppi voidaan jaotella käytännölliseen ja teoreettiseen siten, että käytännöllinen lainoppi tulkitsee oikeusnormeja ja teoreettinen lainoppi systematisoi niitä (Aarnio 2011, s. 104).

¹⁴ Tuori 2003, s. 14, 22, 150.

¹⁵ Aarnio LM 1976, s. 557.

¹⁶ Gräns 2006, s. 62.

¹⁷ Helin 1997, s. 67.

voisi siis luonnehtia normatiiviseksi.¹⁸ Tutkimuksessa ei kuitenkaan vain kuvailla mahdollisia tulkintavaihtoehtoja tai ennusteta viranomaiskäytäntöjä, vaan annetaan myös oikeusyhteisölle tulkintasuosituksia.¹⁹ Tutkimuskysymyksenä on, miten oikeusjärjestys sääntelee jälkivalvontakeinoja ympäristönsuojelulaissa. Eri normien väliset suhteet ovat siten olennaisia tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen näkökulma on "tuomarin näkökulma oikeuteen", eli sellaisten tulkinta- ja systematisointiehdotusten tuottaminen, jotka vastaavat korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) käsitystä voimassa olevan oikeuden sisällöstä.²⁰ Tutkimuksen tavoitteena on esittää perusteltuja tulkintasuosituksia siitä, miten voimassa olevaa oikeutta pitäisi soveltaa. Tutkimukseen on sisällytetty myös oikeuspoliittinen näkökulma siten, että lisäksi tavoitteena on antaa lainsäätäjälle ratkaisumalleja tulevaan lainsäädäntöön eli osoittaa korjaustarpeita säännösten nykyisessä systematiikassa.²¹

Lainoppi voidaan määritellä toiminnaksi, jonka päämääränä on tietyssä yhteisössä tiettyinä ajankohtana voimassa olevien oikeussäännösten järjestelmällinen tulkitseminen ja esittäminen.²² Tämän määritelmän mukainen lainoppi on tutkimuksen lähtökohtana, mutta lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on arvioida voimassa olevan oikeuden tilaa kriittisesti sekä esittää suosituksia sekä lainsoveltajille että lainsäätäjälle. Näkökulma ei siten ole ainoastaan lainopillinen, jos lainopin tehtäväksi katsotaan ainoastaan lainsoveltajan avustaminen.²³ Tässä tapauksessa, kun tutkimus ei kuitenkaan sisällä oikeusvertailevaa osuutta, perustuvat lainsäätäjälle suunnatut suositukset lainopillisen tutkimuksen perusteella tehtyihin tutkijan omiin päätelmiin. Lainsäädännön

¹⁸ Pöyhönen 1981, s. 47.

¹⁹ Kuten *Zahle* 1988, s. 242, osuvasti toteaa, lainoppi on sekoitus kuvailua ja vaikuttamista.

²⁰ Ks. *Tuori* Oikeus 3/1998, s. 251; *Siltala* 2001, s. 8, 18, 122. *Siltala* 2003, s. 407, määrittelee vallitsevan tuomarinideologian ”lainsäätäjän ja tuomioistuinten sekä muiden lakia soveltavien viranomaisten oikeudelliseksi tiedonintressiksi”. Painotus tässä tutkimuksessa on siten tietyllä tapaa tuomioistuinrealistinen, kuten *Aerilla* 2000, s. 13.

²¹ *Määttä* 2004, s. 135.

²² *Aarnio* 1971, s. 61.

²³ Ks. myös *Siltala* 2001, s. 12. Pyrkimys tutkimuksen keinoin vaikuttaa sääntelyn muotoutumiseen on tyypillistä ympäristöoikeudelliselle tutkimukselle (*Similä* Oikeus 4/2007, s. 410, 414). Tämä piirre johtunee pitkälti ympäristöoikeuden ongelmakeskeisestä luonteesta, josta luonnollisesti seuraa pyrkimys ongelman ratkaisemiseen. *Similä* Oikeus 4/2007, s. 414, toteaa *de lege ferenda* -näkökulman olevan osa oikeuspoliittista keskustelua, jos oikeuspolitiikka määritellään laajasti. Tiettyssä mielessä sääntelyn kehittämisehdotukset ovat oikeuspoliittisia puheenvuoroja, mutta tutkimuksen sivutuotteina nousseet kehittämisehdotukset eivät vielä tee tutkimuksesta leimallisesti oikeuspoliittista. *Ekroosin* 1998, s. 20, mielestä ”ympäristöpolitiikan ja ympäristöoikeuden pitäminen erillään on kuin viivan piirtämistä veteen, mutta erottelun tekeminen on lähtökohtaisesti – ainakin teoriassa – tärkeitä sekä ympäristöpolitiikan ja sen liikkumavaran että ympäristöoikeuden näkökulmasta ja sen uskottavuuden nimissä.”

kehittämisehdotukset ovat tässä systemaattisesta lainopillisesta tutkimuksesta esiin nousseita ”sivutuotteita”.²⁴

Tutkimus ei sisällä oikeushistoriallista osuutta tutkimuksen painopisteen ollessa vahvasti voimassa olevassa oikeudessa. Tutkittavien pykälien osalta on suoritettu lyhyt tarkastelu niiden säädöshistorian tasolla. Tarkastelu jää tältä osin erittäin suppeana lakitekstin tasolle tapahtuvaksi siten, että kotimaisesta lakihistoriasta etsitään perusteluja voimassa olevalle oikeudelle,²⁵ ja samalla osoitetaan ympäristönsuojeluoikeuden jälkivalvontatradition jatkuvuus.

Vaikka kyseessä on ympäristöoikeuden alaan sijoittuva tutkimus, on tutkimusmetodi lainopillinen eikä esimerkiksi monitieteellinen.²⁶ Tosin täysin puhtaasti oikeusdogmaattinen tutkimus ei ole saavutettavissa, koska tutkittavat normit on asetettu ympäristöoikeudelle tyypilliseen tapaan siten, että ne sisältävät joustavia käsitteitä, jotka edellyttävät tulkintaa. Tiettyjä käsitteitä, kuten ympäristön pilaantumisen vaaraa, ei voida tulkita ilman käsitteenmäärittelyyn tarvittavaa luonnontieteellistä tietoa. Ympäristöoikeudessa tyypillisenä ongelmana koettu lainsäädännön tehottomuus²⁷ jää tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle, vaikka ongelma on sinänsä relevantti ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännöstenkin kohdalla.²⁸ Ensisijaisena tavoitteenani on tutkia voimassa olevan lainsäädännön keinovalikoimaa ja systematiikkaa selvittämällä ympäristönsuojelulain jälkivalvontakeinojen soveltamistilanteet ja keskinäiset suhteet.

Lainopillisessa tutkimuksessa voidaan hyödyntää myös empiiristä lähestymistapaa.²⁹ Eräänlaiseen empiiriseen näkökulmaan voidaan pyrkiä oikeustapausaineiston tarkastelulla.³⁰ Käytännölliseen lainoppiin yhdistetään tässä tutkimuksessa tuomioistuinempiria eli oikeuskäytännön aukottoman selvittämisen avulla saatu tieto säännösten soveltamisesta.³¹ Tutkimuksessani

²⁴ *Määttä* 2004, s. 149. Myös *Määttä* Oikeus 2/2002, s. 139; *Tala* 2006, s. 154, toteavat lainsäädäntötutkimuksen hyötyvän perinteisestä oikeusdogmatiikasta.

²⁵ *Kulla* 1981, s. 3.

²⁶ Ympäristöoikeudessa monitieteisyyttä pidetään usein lainopillisesta näkökulmasta oikeudenalan erityispiirteenä (*Määttä* LM 6/2004, s. 1103).

²⁷ *Hollo* 2009a, s. 10.

²⁸ Ks. esim. *Romppanen* 2008, s. 344–345, 349–351.

²⁹ Mm. *Aarnio* 1978, s. 19, 22; *Kultalahti* 1990, s. 72; *Ervasti* LM 3/1998, s. 372; *Paso – Eskola* Oikeus 3/2002, s. 284; *Ervasti* 2004, s. 14. *Eckhoff* 1985, s. 36, huomauttaa, että empiirisellä tutkimuksella on saatavissa myös oikeudellisesti relevanttia tietoa. Tämä riippuu tutkimuskysymyksestä.

³⁰ *Kuusikko* Oikeus 4/2007, s. 461.

³¹ *Määttä* 2004, s. 119. *Brusiin* 1938, s. 247, toteaa, että: ”Teorian ja käytännön yhteistyö luonnollisesti edellyttää, että oikeusteoria tarkoin tuntee ja ottaa huomioon judikatuurin, mutta yhtä tärkeätä on, että tuomarit antavat riittävän suuren arvon oikeusteorialle ja muille yhteiskuntatieteille.”

tuomioistuinkäytännön kattava selvittäminen³² tutkittavien pykälien soveltamisen osalta sisältää siis tietynlaisen empiiriseksi ymmärrettävän tiedon hyväksikäyttämistä.³³ Pelkkä KHO:n julkaisemattomien tapausten laajakaan hyödyntäminen lainopillisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan tee siitä vielä empiiristä oikeustutkimusta.³⁴ Tässä tutkimuksessa näkökulma on lähtökohtaisesti lainopillinen, mutta oikeuskäytännön täydellinen selvittäminen tuo tutkimukseen empiirisen lisän muun muassa käytännön ongelmakohtien osoittamisessa.³⁵ Ongelmakohtien esiintyvyyden osoittaminen käytännön oikeuselämässä lisää tutkimuksen relevanssia.³⁶ Toivon tutkimuksestani olevan hyötyä myös käytännön tason lainsoveltamiselle tiedeyhteisön lisäksi.

³² Tuomioistuinkäytännön kattavan selvittämisen on tehnyt mahdolliseksi tutkimuksen kohteena olevien aiemman ja nykyisen ympäristönsuojelulain suhteellisen lyhyet voimassaoloajat (1.3.2000 alkaen) sekä muutoksenhaun keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen.

³³ *Kuopus* 1988, s. 55, erottaa toisistaan oikeuskäytännön tutkimisen normatiivisessa merkityksessä, empiirisesti esim. tuomarintoinnin kuvaamiseksi, sekä ongelmahakuisesti käytännön ongelmakohtien osoittamiseksi. Tällä jaottelulla oikeustapauksia hyödynnetään tässä tutkimuksessa enimmäkseen viimeksi mainitulla tavalla. Normatiivista merkitystä on annettu KHO:n julkaistuille ratkaisuille.

³⁴ *Määttä* 2010a, s. 201. Samansuuntaisesti toteaa myös *Kuusiniemi* LM 2/2007, s. 309, *Suvantolan* väitöskirjaa koskevassa kirja-arvostelussaan, jossa hän kyseenalaistaa toimitus- tai viranomaiskäytännön kattavan selvittämisen olevan empiiristä, ja toteaa oikeuskäytännön laajan analyysin olevan tavanomaista lainoppia. Toisaalta kuitenkin *Siitari-Vanne* 2005, s. 42–43, 635–644, kuvaa tutkimusmetodiaan empiiriseksi siltä osin, kun tutkimuksessa on selvitetty HäHaO:n ja KHO:n oikeuskäytäntöä. Tosin tutkimus sisältää tältä osin myös kvantitatiivista analyysiä (s. 653–683). *Määttä* LM 2/2014, s. 320, luonnehtii *Hovilan* 2013 kirjoituksen perustuvan päätösempiiriaan eli KHO:n julkaisemattoman oikeuskäytännön analyysiin. Myös *Sandgren* JT 3/1995–96, s. 734; *Sandgren* JT 4/1995–96, s. 1040, mainitsee alioikeus- ja viranomaiskäytännön hyödyntämisen lainopillisessa tutkimuksessa empiiriksi. *Olsenin* 2013, s. 134, mukaan tällainen tutkimus ei ole puhtaasti lainopillinen. *Ervasti* Oikeus 1/2003, s. 48, toteaa myös, että empiirisen oikeustutkimuksen piirissä on useita eri suuntauksia, ja osa empiirisiä tutkimusmetodeja hyödyntävistä tutkimuksista on kiinteässä yhteydessä perinteiseen lainoppiin. *Husan* 1995, s. 193, mukaan empiirisen havainnoinnin kohteena voi olla tuomioistuimen juridisesti kiinnostava käyttäytymisen. Tällainen tästä tutkimuksesta poikkeava näkökulma on mielestäni esim. *Tähdellä* 1995, s. 12–13, 377–383, kun hän vertailee periaatteisiin tukeutumista oikeuskirjallisuudessa ja KHO:n päätöksissä.

³⁵ Näkökulma noudattaa siis *Aarnion* LM 1976, s. 559, toteamusta, että oikeusilmiöiden tutkiminen edellyttää sekä oikeusdogmaattista että empiiristä tutkimusasennetta, ja tutkimuksen peruslähtökohta määrää, kumpaan suuntaan tutkimus enemmän painottuu. Esim. *Ahosen – Kerppilän – Pirjatanniemen* tutkimuksessa Oikeus 4/2003, s. 361, tutkimuskysymys, eli valvontaviranomaisen mielestä relevantit seikat rikosilmoituksen tekemiselle ympäristöasioissa, puoltaa empiirisen metodin käyttämistä. Empirian avulla hankittu aineisto ikään kuin täydentää oikeusdogmaattista tietoa (Aarnio LM 1976, s. 575). Myös *Tolonen* LM 1970, s. 150, korostaa sekä lakipositivistisen oikeustieteen että empiirisen tutkimuksen oleellista roolia oikeustieteen kokonaiskuvassa. *Aarnio* LM 1970, s. 279, toteaa lainopin olevan kiinnostunut sekä siitä, miten joku ongelma on lainsäätäjän toimesta tarkoitettu ratkaistavaksi, että siitä, miten tuomioistuin on ongelman tosiasiaa ratkaissut. *Jyrängin* LM 1969, s. 883, mukaan puhdasta lainoppia ei voida pitää tieteenä ollenkaan mm. sen (silloisen) ”empiirisiä tieteitä karttavan asenteensa takia”. Nykyisin kuitenkin oikeudellisessa tutkimuksessa moninaiset ainekset ja poikkitieteellisyys ovat yleistyneet (*Ervasti* 2002, s. 140–141). *Husa* 1997, s. 158, ehdottaakin, että lainopin tieteenfilosofiassa siirryttäisiin metodologisen vapauden tielle sen sijaan, että kiisteltäisiin, mitä lainoppiin kuuluu ja mitä siihen ei kuulu tai mitkä ovat oikeat ja sallitut tutkimusmenetelmät. Osittain tähän on päästykin poikkitieteellisten tutkimusmenetelmien ja metodisen pluralismin yleistyttyä.

³⁶ *Sandgren* JT 3/1995–96, s. 736–737. *Uotilan* LM 1967, s. 840, mukaan oikeustieteen tehtävänä on harjoittaa systemaattista tulkintaa mm. niissä tapauksissa, joissa säädännälliset normit ovat epäselviä. Tästä syystä *Uotila*, s. 843, pitääkin niillä oikeudenaloilla, joissa asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, tuomioistuinkäytännön seuraamista yhtenä tutkimuksen tärkeimmistä tehtävistä. *Kemppaisen* YJ 3–4/1986, s. 21, mukaan ympäristönsuojelusäännösten teho ja muotoutuminen yksittäistapauksissa on hyvin nähtävissä KHO:n päätöksissä. *Vilkkosen* 1973, s. 235, sanoja lainaten: ”juuri ja vain oikeuskäytäntö osoittaa oikeudellisten ongelmien painopistealueet. Tutkimus on suunnattava sinne, missä tutkimuksen tarve on suurin, ja tämän seikan osoittaa ennen

1.2.2 Tutkimuksen eurooppaoikeudellinen tausta

Oikeusvertailun avulla voidaan saada esimerkiksi *de lege ferenda* -tulkintasuosituksia lainsäädäntötyön tueksi. Oikeusvertailu on hyödyllistä esimerkiksi tutkittaessa EU-oikeuden voimaannpanemista eri EU-maissa.³⁷ Erityisesti ympäristöoikeuden alalla kytkeytyminen EU-oikeuteen ja kansainvälisiin velvoitteisiin on tyypillistä siten, että raja kansainvälisen ja kansallisen välillä on usein liukuva.³⁸ Kansainvälinen ympäristösäätely keskittyy tyypillisesti ylikansallisten ympäristöongelmien ja valtioiden rajat ylittävien vaikutusten hallintaan.³⁹

EU-oikeudessa on paljon ympäristönsuojeluoikeuteen liittyvää sääntelyä, mutta usein sääntely on annettu ns. puitesääntelynä, pääasiassa direktiiveinä, jossa aineellisten – ja myös menettelyllisten – säännösten kansalliset toteuttamiskeinot on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan. EU-oikeuden soveltamisen painopiste on siis kansallisella tasolla.⁴⁰ EU-oikeus muuntuu toteutuessaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kun sitä sovelletaan joko sellaisenaan (asetukset) tai kansalliseksi oikeudeksi muunnettuna (direktiivit). Direktiivit sitovat jäsenvaltiota vain päämääriensä suhteen eli eivät ole täysharmonisoivia. Päämäärien toteuttamiseksi kansallinen lainsäätäjä voi valita haluamansa normatiiviset keinot.⁴¹ Direktiivien implementointi tapahtuu jäsenvaltioiden oman järjestelmän ja viranomaiskoneiston varassa siten, että direktiivin tavoitteet ja aineellinen sisältö saatetaan osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä. EU ei pyri puuttumaan jäsenvaltioiden viranomaisratkaisuihin tässä yhteydessä.⁴² Pääsääntöisesti direktiivit vaikuttavat

muuta ennakkopäätösten lukumäärä.” Myös *Haarman* 1993, s. 147–155, korostaa oikeustieteen ja oikeuskäytännön vuorovaikutuksen olevan tärkeää ja monisyistä.

³⁷ *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2001, s. 15; *Siltala* 2001, s. 19, 97. Kuitenkin, kuten *Klami* 1989, s. 117, huomauttaa, toisen maan oikeusjärjestys ei ole oikeuslähde.

³⁸ *Klami* YJ 1–2/1986, s. 75–76; *Eriksson* Oikeus 1/1992, s. 3; *Ebbesson* 1996, s. 4; *Määttä* 2001a, s. 320; *Karhu – Määttä* 2010, s. 69; *Koivurova* 2012, s. 34. Eurooppaoikeudellisen sääntelyn määrä on ympäristöoikeudessa suuri erityisesti mm. pilaantumisen torjunnassa (*Similä* 2007, s. 95–97, 118). Myös hallintolainkäytössä EU-oikeudella on suuri merkitys (*Hallberg* 2008, s. 27; *Mutikainen* 2008, s. 304; *Hien* 2008, s. 557).

³⁹ Esim. ilmasto-oikeus globaaleine ympäristöongelmineen (mm. kasvihuoneilmiö, otsonikato) ja ylikansallisine ratkaisumekanismeineen (kuten päästökauppa) on korostuneen globaali ympäristöoikeuden osa-alue (*Wolf – White* 1995, s. 6). Tämän tutkimusteeman puitteissa eli toimintojen jälkivalvonnan yhteydessä ilmenevässä pilaantumisessa on usein kyse ilmansuojelusta, mutta vain paikallisella tasolla. Ks. *Nyholm* 2013a, s. 290–292, yksittäisten valvonnallisten määräysten tyypillisistä soveltamistilanteista puun pienpoltosta aiheutuviin haju- ja savuhaittoihin.

⁴⁰ *Saastamoinen* LM 5/1993, s. 750, 752; *Hallberg* 1999, s. 371; *Krämer* 2008, s. 862; *Mäenpää* 2011, s. 44. EU:n ympäristönsuojelusääntelyn pääasiallinen toteuttamistapa ovat direktiivit (*Hedemann-Robinson* 2007, s. 21). Tästä syystä kansallisella lainsäädännöllä ja tuomioistuimilla on keskeinen rooli myös sellaisen ympäristöoikeuden alalla, jonka alkuperä on EU-oikeudessa (*Lord Slynn of Hadley* JEL 2/1993, s. 262, 270). Ks. menettelyoikeudellisesta autonomiasta myös *Kuusikko* 2008, s. 45–64. Oikeussuojan toteuttamisessa EU-oikeus nojautuu siis kansallisen prosessiautonomiaan periaatteeseen (*Aer* 2003, s. 25).

⁴¹ *Glim* 1990, s. 16; *Tolonen* 2003, s. 113. Direktiivien muuntaminen kansalliseksi lainsäädännöksi edellyttää aina tulkintaa (*Klami* 1997, s. 19). Kuitenkin käytännössä direktiivi voi olla hyvinkin yksityiskohtainen ja jättää vain vähän liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle (*Ebbesson* 1996, s. 60; *Ebbesson* 2003, s. 243).

⁴² *Hollo* LM 2/1996, s. 228.

kansalliseen järjestelmään siis vain välillisesti, hallintoviranomaisten ja tuomioistuimien soveltaessa kansallista lakia, johon direktiivin sisältö on implementoitu.⁴³ Tässä tutkimuksessa EU-oikeuden vaikutus on tästä syystä lähinnä välillistä, vaikka ympäristönsuojeluoikeuden tausta onkin pitkälti EU-oikeudellinen.

Ympäristöoikeuden aineellisesta sisällöstä suuri osa on kansainvälistä alkuperää.⁴⁴ Tämä koskee erityisesti ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeutta.⁴⁵ Tässä tutkimuksessa on vain osittain kysymys aineellisesta ympäristöoikeudesta tutkimuksen pääpainon ollessa siinä, mikä on oikea hallintomenettely ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran aiheutumisen korjaamiseksi. Koska väitöskirjani aihe on kansallisten jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen tutkiminen painottuen erityisesti pykälien soveltamiskäytäntöön, ei sillä juurikaan ole liityntäkohtia kansainväliseen oikeuteen tai EU-oikeuteen.

Aiemman ympäristönsuojelulain taustalla oli IPPC-direktiivi, eli Neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (Directive on integrated pollution prevention and control), nytemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, joka on integroiva direktiivi.⁴⁶ IPPC-direktiivi edellytti yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen ympäristön tarkasteluun perustuvan lupajärjestelmän luomista jäsenvaltioihin.⁴⁷ Direktiivin ja myös kansallisen aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen keskeisin tavoite oli siis yhdistää ympäristön pilaantumisen ennakkovalvonnan muodolliset keinot siten, että ympäristö tulisi tarkastelun kohteeksi kokonaisuutena.⁴⁸

⁴³ *Kuusiniemi* YJ 1/1999, s. 9. Kuten *Hallberg* 1997, s. 58, osuvasti toteaa, ”vaikka EY-oikeus ajaa ohi kansallisen oikeusjärjestyksen, on silti hyvä muistaa järjestelmien yhteensovittaminen ja painopisteen pysyminen kansallisella tasolla. Huolimatta siitä, että EY-oikeuden normit ovat jäsenvaltioissa voimassa olevaa oikeutta, vain osalla niistä on välitön oikeusvaikutus.”

⁴⁴ *Hollo* YJ 4/2008, s. 6.

⁴⁵ *Hollo* 2004a, s. 24. Esimerkkinä korostuneen kansainvälisestä ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta voidaan mainita *Koivurovan* väitöskirja ympäristövaikutusten arvioinnista arktisessa ympäristössä (ks. *Koivurova* 2001, s. 13) ja *Kuokkasen* tutkimus, jonka tavoitteena on ollut kansainvälisen ympäristöoikeuden eri roolien hahmottaminen erityisesti niiden historiallisissa yhteyksissä (*Kuokkanen* 2002, s. 347).

⁴⁶ *Kumpula* 2004, s. 266.

⁴⁷ *HE 84/1999 vp.*, s. 6; *Emmott* 1999, s. 28–29; *Long – Mereu* EEELR 6/1999, s. 180; *Jokela* 2000, s. 111, 125.

⁴⁸ *HE 84/1999 vp.*, s. 55; *Swanljung – Riska* 1999, s. 198–199; *Doppelhammer* EELR 7/2000, s. 199; *Similä* Oikeus 2/2002, s. 178; *Similä – Hildén* YJ 1/2003, s. 15; *Kautto – Mickwitz – Ollikka* YJ 1/2003, s. 74; *Sahivirta – Silvo – Ollikka – Peltonen* YJ 1/2003, s. 137; *Hildén – Kautto – Mickwitz – Similä* YJ 1/2003, s. 181; *Skog* Ympäristö ja Terveys 9/2003, s. 30; *Vakkilainen* 2008, s. 455.

IPPC-direktiivin tavoitteena ei ollut määrätä tarkasti kansallista implementointia, vaan saavuttaa tietty lopputulos.⁴⁹ Direktiivi pyrki ympäristölupajärjestelmän yhtenäistämiseen menettelyllisellä, organisatorisella ja aineellisella tasolla.⁵⁰ IPPC-direktiivi on verrattain suppea, ja sisältää vain ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin perustuvan lupajärjestelmän suhteellisen suurille toiminnoille.⁵¹ Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on toimintojen sallittavuuden tarkastelu jälkivalvonnan näkökulmasta, joten ennakkovalvontaan keskittyvä IPPC-direktiivi ei ole aiheen kannalta kovinkaan keskeinen. YSL:n mukaisen luvanvaraisuuden lähtökohtana ei ole yksinomaan IPPC-direktiivi tai muu EU-oikeus. IPPC-direktiivissä luvanvaraisuuden määrittelyssä on pidetty silmällä toimintoja, jotka aiheuttavat merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivi on minimidirektiivi, joka ei estä jäsenvaltioita päättämästä luvanvaraisuuden määrittelystä muilla perusteilla ottaen huomioon jäsenvaltioiden olosuhteet ja sääntelytavoitteet.⁵² Ympäristönsuojelulaissa luvanvaraisuudesta säädetään myös kansalliselta pohjalta YSL:n taustalla olevia direktiivejä tiukemmin kriteerein.

Kansallinen ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö kehittyi lohko lohkolta erityisesti 1980-luvulta alkaen.⁵³ Tosin jo aiemman ympäristönsuojelulain edeltäjä ympäristölupamenettelylaki (YLML) vuodelta 1992 yhtenäisti menettelyä.⁵⁴ Kuitenkin vasta aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä sektorikohtaisesta lainsäädännöstä pääosin luovuttiin ja ympäristönsuojelusäännökset koottiin sekä aineellisesti että menettelyllisesti yhteen.⁵⁵ IPPC-direktiivin veloitteet piti saattaa voimaan nimenomaan aineelliselta kannalta.⁵⁶ Aiemman ympäristönsuojelulain soveltamisala oli IPPC-direktiiviä kattavampi.⁵⁷ Muodollisesti IPPC-direktiivi oli erittäin joustava.⁵⁸ Direktiivi sisälsi vaatimuksen yhdenmetystä lupakäsittelystä ilman mallia järjestelmästä, joten se jätti tilaa kansallisille ratkaisuille.⁵⁹ Aiemmalla ympäristönsuojelulailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla oli kuitenkin implementoitu myös

⁴⁹ *Doppelhammer* EELR 8–9/2000, s. 246; *Warsta – Ekroos* Edilex 2007, s. 4.

⁵⁰ *Bohne – Dietze* EELR 7/2004, s. 200.

⁵¹ *Seppälä* Ympäristö ja Terveys 5/99, s. 9.

⁵² *HE 84/1999 vp.*, s. 55–56.

⁵³ *Tarasti* YJ 4/1990, s. 117, 122–123.

⁵⁴ *Kuusiniemi* YJ 3–4/1992, s. 25.

⁵⁵ *Matilainen* YJ 1/2000, s. 26.

⁵⁶ *Hakkarainen* 2000, s. 41.

⁵⁷ *Hollo* 2004a, s. 321.

⁵⁸ *Lee* 2005, s. 168; *Beijen* EEELR 4/2011, s. 158.

⁵⁹ *Mäkinen* YJ 2–3/2000, s. 79.

lukuisia muita direktiivejä. Aiemmassa ja nykyisessä ympäristönsuojelulaissa on siitä huolimatta paljon myös puhtaasti kotimaisia sääntelypiirteitä,⁶⁰ kuten viranomaismenettely jälkivalvonnassa.

Uuden ympäristönsuojelulain taustalla on aiemman ympäristönsuojelulain lisäksi IE-direktiivi eli teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi 2010/75/EU (Industrial Emissions Directive). IE-direktiivillä uudistettiin IPPC-direktiivi ja koottiin yhteen muissa direktiiveissä, kuten nk. LCP-direktiivissä säänneltyä toimintaa.⁶¹ IE-direktiivi lisää yleisnormiohjausta erilaisissa suurteollisissa päästölähteissä korostamalla parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) ja siihen liittyvien referenssiasiakirjojen (BREF) oikeudellista asemaa.⁶² Hallintopakon käyttämisen edellytykset määräytyvät kuitenkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.⁶³

Tutkimukseeni ei sisälly oikeusvertailevaa taikka kansainvälistä tai EU-oikeuteen liittyvää itsenäistä näkökulmaa, koska jälkivalvontasäännösten sisältö on riippuvainen kansallisen viranomaiskoneiston sisäisestä rakenteesta. Pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on, minkä jälkivalvontapykälän nojalla toimintaan voidaan voimassa olevan oikeuden mukaan puuttua. EU-oikeuden yhdenmukaista täytäntöönpanoa tai sille annettua merkityssisältöä eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä voitaisiin vertailla myös YSL:n osalta, mutta siitä ei olisi hyötyä valitun tutkimuskysymyksen kannalta. Viranomaiskoneistot eri EU-maissa on järjestetty kansallisesti, eivätkä jälkivalvontasäännökset kuulu harmonisoinnin piiriin sillä tasolla, jolla tässä tutkimuksessa liikutaan. Oikeusvertailu ei toisi merkittävää hyötyä tutkimukseen, kun tarkastelun kohteena on kansallisen ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten tarkan sisällön ja keskinäisten soveltamisalojen selvittäminen.⁶⁴

⁶⁰ Vihervuori 2002, s. 349; Vihervuori 2008, s. 495.

⁶¹ Puheloinen – Ekroos – Warsta – Watkins – Harju-Oksanen – Dahl 2011, s. 18. Kuokkanen YJ 2/2010, s. 34, pitää vuoden 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistusta Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tehdyistä lainsäädäntömuutoksista yhtenä merkittävimmistä, samoin *Similä* 2007, s. 189, erityisesti aiemmin hajanaisten lupajärjestelmien yhtenäistämisen näkökulmasta. Kuitenkin YSL:n lupajärjestelmän soveltamisala on määritelty kansallisella tasolla todettujen tarpeiden perusteella (*Hildén – Ollikka – Sahivirta* YJ 1/2003, s. 62).

⁶² *Hollo* YJ 3/2010, s. 5–6.

⁶³ *Kulla* 2005, s. 155. Tutkimusaiheeni voisi liittyä kansainväliseen ympäristöoikeuteen esim. siten, että ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla, johon puututtaisiin jälkivalvonnassa, olisi valtion rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia (ks. *Bodansky – Brunnée – Hey* 2008, s. 9–10). Tässäkin tilanteessa kysymys YSL:n oikean jälkivalvontasäännöksen soveltamisesta säilyy ennallaan. Tosin ratkaisussa *KHO 2013:102*, joka koski ympäristönsuojelulain mukaista hallintopakkoa, KHO pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisun välipäätöksellään *KHO 2011:65*. Tapaus koski mm. sitä, katsottiinko CCA-liuoksella kyllästettyjen pylväiden käyttäminen jätteen käsittelyksi tai hyödyntämiseksi, joka olisi ympäristöluvanvaraista toimintaa. Toisinaan tutkimuksen kohteena olevilla hallintopakkoasioillakin on siis selkeä liityntä EU-oikeuteen.

⁶⁴ Kuten *Letto-Vanamo* 2002, s. 46, huomauttaa, on lainopillinen tutkimus usein jo intressiensä puolesta kansallisesti rajoittunutta. Näin on myös tässä tutkimuksessa. Tutkimus perustuukin pääosin kotimaisiin oikeuslähteisiin. *Hollo* 1976, s. 10, toteaa vesilain (264/1961) pilaamiskiellon sisältöä koskevassa väitöskirjatutkimuksessaan, ettei aihe ole

1.3 Tutkimuksen keskeiset oikeuslähteet

1.3.1 Yleistä

Lainopillisen tutkimuksen konkreettisena kohteena on kieli, joka ilmenee muun muassa laista, sen esitöistä ja tuomioistuinten ratkaisuksista. Lain tulkinta on tarpeen silloin, kun lainkohta on kielellisesti epäselvä, avoin tai monitulkintainen.⁶⁵ Oikeuslähteet ovat informaatiolähteitä, joiden tulkitseminen on välttämätöntä.⁶⁶ Koska tutkimuksessa käytetyt oikeuslähteet ovat pääasiallisina kriteereinä lainopin lauseiden oikeellisuuden arvioinnissa muodolliselta kannalta, on tässä tarpeen kuvata lyhyesti käyttämiäni oikeuslähteitä ja niiden saamaa painoarvoa tutkimuksessa.

Tärkeä metodikysymys on eri oikeuslähteiden keskinäinen painoarvo. Tosin oikeuslähteiden painoarvo vaihtelee ja on riippuvainen monista eri tekijöistä, joten selkeään ja ehdottomaan hierarkiaan eri oikeuslähteitä ei voi täysin luotettavasti asettaa.⁶⁷ Yleispäteviä kriteerejä ratkaisuarargumentaation tueksi ei voida esittää, vaan kannanottojen pätevyys riippuu yksittäistapauksessa valittujen kriteerien perustasta.⁶⁸ Siksi avaan tarkemmin omaa – vaikkakin pääosin traditionaalista – oikeuslähteoppiäni.

Ensisijaisena tulkintalähteenä on lakiteksti. Sen lisäksi käytetään lainvalmisteluasiakirjoja silloin, kun pelkästään lakitekstiä ja lain systematiikkaa tarkastelemalla ei voida selvittää tarkasteltavan lainkohdan yksiselitteistä tulkintaa. Laki on usein epätäydellinen, koska se täytyy kirjoittaa yleiseen muotoon.⁶⁹ Tulkinnanvaraisuus onkin tyypillinen lainopillinen ongelma.⁷⁰ Avoimien käsitteiden

oikeusvertailun kannalta tyypillinen juuri siksi, että pilaamiskiellon toteuttamistapa riippuu kunkin järjestelmän aineellisista ja muodollisista edellytyksistä. Tästä huolimatta *Hollon* tutkimus sisältää ansiokkaalla tavalla toteutettua oikeusvertailua. *Husa* 2013, s. 4, 15, toteaa, että lainopin alalla vertailevia argumentteja voidaan hyödyntää ilman, että kyse on varsinaisesta vertailevasta oikeustieteestä. Kyse voi olla vaikka juridisen inspiraation hakemisesta. *Belinskij* valitsi talousveden saatavuutta koskevassa väitöskirjatutkimuksessaan Suomen vertailumaaksi Etelä-Afrikan juuri maiden hydrologisten, teknis-taloudellisten ja yhteiskunnallisten olosuhteiden erilaisuuden vuoksi (*Belinskij* 2010, s. 8). *Hollo* 2004a, s. 30, 73, korostaa vertailevan ympäristöoikeuden eli eri maiden oikeusjärjestelmiä yhteen sovittavan tutkimuksen olevan ympäristöoikeustieteen kehittämisen kannalta tärkeää, koska ympäristövaikutukset eivät noudata valtioiden rajoja ja alueellisia kokonaisuuksia varten joudutaan luomaan yhdenmukaisia tai samansuuntaisia sääntelykokonaisuuksia. Tähänkin tutkimukseen olisi ollut mahdollista sisällyttää myös oikeusvertailevia näkökohtia. En ole katsonut tätä tarpeelliseksi, koska lähtökohtaisesti tavoite määrää käytettävän metodin, ja tutkijan on tehtävä valintoja tutkimuksen toteuttamisessa myös mm. väitöskirjalle sallitun pituuden puitteissa.

⁶⁵ *Tuori* 2003, s. 22. Kuten *Niemi* 1996, s. 111, huomauttaa, sisältää lainopillinen päättely aina todellista harkintaa.

⁶⁶ *Klami* 1989, s. 60. Oikeuslähteiksi voidaan katsoa kaikki lainopillisen tulkintaratkaisun pohjana olevat aineistot (*Laakso* 2012, s. 260).

⁶⁷ *Helin* 1990, s. 37; *Niemi* 1996, s. 259, 306.

⁶⁸ *Makkonen* 1998, s. 118. *Herler* 2004, s. 60, huomauttaa kuitenkin, että oikeuslähteoppiä tiukasti noudattava argumentaatio perustuu auktoriteettiuskoon. Tällöin tietyt oikeuslähteet saavat sisällöstä riippumatta suuremman painoarvon kuin toiset. *Björnen* 2006, s. 52, mukaan tiukka pitäytyminen tiettyssä tulkitsemistavassa johtaa väistämättä lähdemateriaalin yksipuoliseen analyysiin. Tähän tyyliin argumentoi myös *Aarnio* JFT 1969, s. 399–400.

⁶⁹ *Laakso* 2013, s. 70.

käyttöä säädöstekstissä, kuten ”kohtuuton rasitus”, on mahdotonta kokonaan välttää. Viime kädessä lainsäätäjät jättää lain tarkan merkityssisällön lainsoveltajan harkittavaksi. Siksi myös tuomioistuinratkaisut ja oikeuskirjallisuus antavat tukea säännösten tulkinnalle. Koska tutkimuksessani käytetään perinteisten oikeuslähteiden lisäksi oikeuskäytäntöä laajasti myös siltä osin, kun kyse ei ole ylimpien oikeusasteiden ennakkoratkaisuista tai vakiintuneiksi muodostuneista tulkintalinjoista, perustelen oikeuslähteiden käyttötavan ja niille annetun painoarvon tutkimukseni kannalta erikseen.

Kun tutkimuksen aiheena on YSL:n jälkivalvontasäännösten soveltaminen ja pykälien soveltamisalojen tulkinta, ei tutkimusaineisto voi perustua ainoastaan virallislähteisiin. Ongelman tarkastelussa hyödynnetään siis myös empiiriseksi katsottavaa menetelmää eli oikeuskäytännön täydellistä selvittämistä.⁷¹ Tulkintakäytännöstä ei voi saada tietoa vain säädöstekstejä lukemalla tai lainvalmisteluaineistoon perehtymällä. Selvityksen kohteena on tiettyjen ympäristönsuojelulain säännösten osalta se, miten niitä pitäisi tulkita. Aiempaa tutkimusta aiheesta on vähän. Empiirisiä tutkimusmenetelmiä on tässä tutkimuksessa käytetty siten, että lainkohtiin liittyvä oikeuskäytäntö on kattavasti selvitetty, mutta tutkimuksessa ei tilastoida kvantitatiivisesti tietoa liittyen pykälien soveltamiseen oikeuskäytännössä. Tilastollisella analyysillä voitaisiin tutkia esimerkiksi tuomioistuinten päätösten systemaattisuutta.⁷² Tällainen analyysi ei kuitenkaan vastaa tämän tutkimuksen tiedonintressiä.⁷³ Julkaisematonta oikeuskäytäntöä ei käytetä myöskään normatiivisesti lähteenä siten, että sen perusteella tehtäisiin tulkintoja pykälien sisällöstä.⁷⁴

⁷⁰ Paso 2013, s. 107.

⁷¹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2001, s. 16–18. Korkea-ahon – Koulun – Lindforsin Oikeus 4/2002, s. 353–354, esittämän määritelmän mukaan empiirinen oikeustutkimus selvittääkin usein juuri formaalien lainkäyttöelinten, kuten tuomioistuinten, soveltamiskäytäntöä. Tosin mm. Heinonen LM 4/2002, s. 618, toteaa, että ”hyvässä lainopillisessa tutkimuksessa – riippumatta siitä, minkä tyyppistä se on – ei yleensä voida sivuuttaa oikeuskäytäntöä.” (kurs. EN)

⁷² Keinänen DL 6/2003, s. 1086. Ks. esim. Hallberg 1978, s. 171–184, 190–198, 484–497. Hallbergin tutkimus on Husan 1995, s. 104, mukaan oikeustapausdogmatiikkaa, jota on tuettu kvantitatiivisella tilastotiedolla.

⁷³ Kuten Sandgren JT 4/1995–96, s. 1045, toteaa, on juridiikka ytimeltään kvalitatiivista.

⁷⁴ Ks. Saarenpään JFT 1981, s. 337–362; Scandinavian Studies in Law 1984, s. 127–150, luokittelu oikeustapausten hyödyntämistavoista oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Ks. myös Siltala 2000, s. 67–77, tuomarin ennakkopäätösideoogiasta. Ks. esim. Konstari 1979, s. 10, 172–174, jossa KHO:n ratkaisuja on käytetty kvalitatiivisesti uuden tiedon tuottamiseen harkintavallan väärinkäyttöopista. Tässä tutkimuksessa oikeuskäytännön funktio ei ole ainoastaan havainnollistava siten, kuin esim. Koiviston 2011, s. 9, väitöskirjatutkimuksessa. Tässä relevantin oikeuskäytännön täydellinen selvittäminen puoltaa myös sen systemaattista käyttöä havainnollistamisen lisäksi. Jokelan 1983, s. 4–6, kuvaama oikeuskäytännön hyödyntämistapa sekä esimerkkinä aiemmasta että ennakkointina tulevasta käytännöstä tarkasteltuna muiden oikeuslähteiden yhteydessä ja vertailemalla eri oikeuslähteitä keskenään, on lähellä tämän tutkimuksen tarkastelunäkökulmaa. Kuten Jokela toteaa s. 5–6, ”oikeustieteen tehtävänä oikeuskäytäntöä tutkiessaan on ensiksi mahdollisimman luotettavasti selvittää esillä olevan kysymyksen suhteen vallalla oleva käytäntö ja toiseksi tarvittaessa kritisoida mahdollista virheellistä käytäntöä tarkoituksin saada se muuttumaan”.

Oikeuskäytännöllä on oikeustieteellisessä tutkimuksessa muutakin merkitystä kuin sen merkitys oikeuslähteenä. Oikeudellisten ongelmien ”löytäminen” konkreettisista tapauksista on yksi tällainen käyttömahdollisuus tutkimuksessa.⁷⁵ Tässä tutkimuksessa oikeuskäytäntöä käytetään osoittamaan pykälien soveltamisen ongelmakohtia. Muutoin oikeuskäytäntöä analysoidaan, sen käyttöön oikeuslähteenä liittyvät ongelmakohdat ja heikkoudet huomioon ottaen, yhdessä muiden oikeuslähteiden kanssa. Näin oikeuskäytäntöä hyödyntämällä saadaan muodostettua tulkinta, joka on muiden ja erityisesti painoarvoltaan merkittävämpien oikeuslähteiden kanssa sopusoinnussa. Empiiristä aineistoa käytetään siis tässä sekä reaalityön tuottamiseen tutkimuksen kohteena olevien pykälien soveltamisesta käytännössä että oikeudellisen tulkintarakenteen kehittämiseen siltä osin, kuin empiirisestä aineistosta on löydettävissä jotain rakenteen kannalta hyödyllistä.⁷⁶

1.3.2 Lainvalmisteluaineisto

Voimassa olevan oikeuden sisällön ja säädösten tulkinnan selvittämiseksi lainopillisessa tutkimuksessa on usein tarpeen hankkia lakitekstin lisäksi tietoja tulkinnan yhtenä elementtinä lainsäädännön valmisteluaineistosta, jonka avulla pyritään selvittämään lainsäätäjän todellinen tarkoitus. Siten lainvalmisteluaineistoa hyödyntävä tulkinta on tietyllä tapaa subjektiivista.⁷⁷ Esitöiden merkitys korostuu erityisesti kirjoitetun lain ollessa epäselvä tai monitulkintainen.⁷⁸ Lakitekstin täsmällisyyden tai väljyyden lisäksi lainvalmisteluaineiston perusteellisuus vaikuttaa sen käyttökelpoisuuteen oikeuslähteenä.⁷⁹ Valmisteluaineisto sisältää yleensä säännösten sisällön avaamista ja soveltamissuosituksia.

Lainvalmisteluaineistosta pyritään saamaan tukea esimerkiksi joustavien käsitteiden, kuten ”ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta”, tulkinnalle. Tämä ympäristönsuojelulain 180 §:ssä ilmaistu käsite ei vastaa YSL 5 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmää ympäristön

⁷⁵ Heinonen LM 1988, s. 337. Myös Laakso – Leppänen – Määttä DL 4/2003, s. 665, viittaavat oikeuskäytännön hyödyllisyyteen lainopillisessa tutkimuksessa relevanttien tulkintaongelmien tunnistamisessa. Käytännön soveltamiongelmien perehtymättömyys massatapausten tasolla saattaa heidän mukaansa johtaa siihen, että ”lainopillisilla tulkintasuosituksilla on vaara jäädä itseisarvoiseksi teoretisoinniksi”.

⁷⁶ Ervasti JFT 6/2000, s. 572–573, 583; Kultalahti 2001, s. 158; Kultalahti 2010, s. 22. Tiukkaa kategorisointia tutkimuksen tieteenteoreettisista lähtökohdista ei ole mielekästä noudattaa. Ks. Wilhelmsson 1997a, s. 340, tiukkojen luokittelusten ja vastakkainasettelujen hedelmättömyydestä.

⁷⁷ Aarnio 1982, s. 125; Aarnio 1989, s. 225; Taipale 1990, s. 25; Laakso 1993, s. 114–115; Makkonen 1998, s. 129; Tolonen 2003, s. 115. Taipaleen 1990, s. 25–26, mukaan lainsäätäjän tarkoituksen tuntemisella on jopa ratkaiseva merkitys laintulkinnassa. Lain käsitteiden soveltaminen käytäntöön ei onnistu tuntematta niiden tarkoitusta. Lainsäätäjän tarkoituksen selvittämistä vaikeuttaa kuitenkin se, että lainsäädäntötyöhön osallistuu monia eri tahoja, joilla voi olla keskenään ristiriitaisia mielipiteitä.

⁷⁸ Taipale 1990, s. 25. Esitöiden merkitystä tällaisissa tapauksissa korostaa erityisesti oikeuskäytännön puuttuminen asiasta (Myrsky 2011, s. 40).

⁷⁹ Tuori 2003, s. 46.

pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. YSL 180 §, joka koskee ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, ei voi koskea luvanvaraista toimintaa, vaikka ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmän mukaan käsitteellä tarkoitetaan lähinnä ennakkovalvonnan piiriin kuuluvia toimintoja.⁸⁰ Tältä osin lainvalmisteluaineistokaan ei avaa YSL 180 §:n yhteydessä käytetyn ”ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan” merkityssisältöä.

Ongelmana lainvalmisteluaineiston hyödyntämisessä on, että voimassa oleva oikeus ei välttämättä ole sama kuin normin säätämishetkellä sen on tarkoitettu olevan. Lain esityöt ovat aikaan sidottuja siten, että aika kuluttaa esitöiden merkitystä. Yhteiskunnalliset olot muuttuvat ja ajan kuluessa esityöt myös ikään kuin korvautuvat muilla oikeuslähteillä, kuten KHO:n linjaratkaisuilla.⁸¹ Tosin tämä ei ole YSL:n jälkivalvontasäännösten kohdalla kovinkaan suuri ongelma. Aiempi ympäristönsuojelulaki oli suhteellisen lyhytikäinen laki (1.3.2000–31.8.2014). Uuden YSL:n hallituksen esityksessä vain viitataan monessa kohtaa aiempaan ympäristönsuojelulakiin, joten aiemman ympäristönsuojelulain esitöitä voidaan edelleen käyttää tulkinnan apuna. Aiemman ympäristönsuojelulain lukuisten muutosten takia myös esityöt ovat säilyneet suhteellisen tuoreina. Aiemman ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisesta ei myöskään ole annettu kuin muutamia vuosikirjaratkaisuja tai LRS-ratkaisuja. Annetut vuosikirjaratkaisut tai LRS-ratkaisut eivät tutkimustulosteni mukaan ole ristiriitaisia lain esitöiden kanssa.

Myös lainvalmisteluaineiston yksityiskohtaisuudella on merkitystä.⁸² YSL:n lainvalmisteluaineisto on osittain melko yleisluonteinen, joten jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajaaminen ei ole mahdollista pelkästään lakitekstiin ja lainvalmisteluaineistoon tukeutuen. Lainvalmisteluaineiston hyödyntäminen tutkimuksessa painottuu hallituksen esityksiin sekä niiden jälkeen annettuihin valiokuntamietintöihin ja eduskunnan vastauksiin, eli lähellä säädöksen antamisajankohtaa kertyneeseen lainvalmistelun loppuvaiheen aineistoon.

Esitöiden oikeudellinen johdonmukaisuus vaikuttaa siihen, kuinka hyödyllisiä tulkinta-argumentteja niiden avulla voidaan muodostaa.⁸³ Esitöiden yksittäisiin lausumiin on tässä tutkimuksessa

⁸⁰ Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 277 av. 38.

⁸¹ *Aarnio* 1989, s. 227; *Taipale* 1990, s. 27; *Laakso* 1993, s. 118; *Makkonen* 1998, s. 129; *Tolonen* 2003, s. 116; *Lankinen* 2010, s. 132 av. 4.

⁸² *Laakso* 1993, s. 118; *Siltala* 2001, s. 95. Esitöiden merkitys suomalaisessa oikeuskulttuurissa on korostunut niiden laajuuden ja laadun kehittyessä kattavammiksi (*Nuotio* LM 7–8/2004, s. 1272).

⁸³ Ks. *Huovila* 2007, s. 112–114.

suhtauduttu kriittisesti siten, että niiden painoarvoa on arvioitu johdonmukaisesti ja tapauskohtaisesti, eikä niitä ole otettu ”annettuna” oikeuslähteenä.⁸⁴ Esimerkiksi jätelain 125 §:n perustelut eivät täytä oikeudellisen johdonmukaisuuden kriteeriä, koska pykälän sanotaan vastaavan sisällöltään aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:ää (nykyinen YSL 180 §), mutta olevan kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi kevyempänä toimenpiteenä tapauksiin, joissa hallintopakon käyttöä ei pidetä vielä tarkoituksenmukaisena.⁸⁵ Kuitenkaan YSL 180 § ei ole tarkoitettu vaihtoehtoiseksi keinoksi hallintopakon kanssa, vaan sillä on oma itsenäinen soveltamisalansa.⁸⁶

Toisena tutkimukseen sisältyvänä esimerkkinä esitöiden johdonmukaisuuden kriittisestä arvioinnista voidaan mainita ympäristövastuudirektiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi säädettyä YSL 176 §:ää vastaavan aiemman lainkohdan perustelut, joiden mukaan vahingon aiheuttajan korjaamisvastuun toteuttamiseksi käytettävän hallintopakon edellytyksenä ei ole lainrikkomusta. Samassa hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin LSL 57 a §:stä, nykyisestä VL 14 luvun 6 §:stä ja geeniteknikkalain 23 §:stä, että hallintopakon käyttäminen korjaamisvelvoitteen asettamiseksi edellyttää lainrikkomusta, kuten hallintopakon käyttäminen yleensäkin.⁸⁷ Kyseinen hallituksen esitys ei siten ole sisäisesti johdonmukainen.

1.3.3 Oikeuskäytäntö

1.3.3.1 Muut tuomioistuinratkaisut kuin ennakkoratkaisut oikeuslähteenä

Tuomioistuinratkaisujen hyödyntämisen voidaan katsoa olevan jossain määrin empiiristä tutkimusta silloin, kun tutkimuksessa hyödynnetään muita kuin ylimmän oikeusasteen julkaistuja (ennakko)ratkaisuja. Tällainen empiirinen oikeustutkimus antaa tietoa siitä, miten oikeusjärjestys todellisuudessa toimii. Tämä on tärkeää erityisesti oikeusjärjestyksen kehittämisen ja lainvalmistelun näkökulmasta.⁸⁸ Oikeuskäytännöstä voidaan saada tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä vain rajoitetusti, koska tuomari on sidoksissa käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteisiin. Asianosaisten vaatimukset ja muut prosessioikeuden säännöt saattavat heikentää oikeustapausten ennakkoratkaisuarvoa ja rajata mahdollisuuksia yleistää yksittäistapauksista saatavaa tietoa. Oikeuskäytäntöä tutkittaessa on otettava huomioon ratkaisun perustuminen sekä tosiasioihin että

⁸⁴ *Taipale* 1990, s. 26; *Huovila* 2007, s. 122–123. Kuten *Klami* 1989, s. 43, huomauttaa, esityöt ovat kansallisessa oikeuslähteopissa kuitenkin epävirallisia siten, että ne eivät ole suoranaisia tulkintaohjeita vaan lakiehdotuksen perusteluja.

⁸⁵ *HE 199/2010 vp.*, s. 133. Ks. ristiriidasta tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 350–351, av. 169.

⁸⁶ Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 334.

⁸⁷ *HE 228/2008 vp.*, s. 40–41, 43, 45–47. Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013b, s. 384, av. 173.

⁸⁸ *Ervasti* 2004, s. 12.

normeihin ja niiden soveltumiseen tapauksen faktoihin. Tällä voi olla vaikutusta normeista johdettuun tulkintaan normien merkityksestä kyseisessä yksittäistapauksessa.⁸⁹ Oikeuskäytännön avulla tutkimuksessa on selvitetty tutkittaviin lainkohtiin liittyviä tulkintaongelmia ja muita lainkohtien soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia reaalimaailmassa.⁹⁰ Empiirisen tiedon avulla esiin tulleita ongelmia ratkaistaan lainopin keinoin.⁹¹

Keskeisenä lähteenä tutkimuksessani on siis oikeuskäytäntö, eli Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ympäristönsuojelulain mukaisissa hallintopakkoasioissa aiemman ja nykyisen ympäristönsuojelulain voimassaolon ajalta.⁹² Tutkimus ei käsittele viranomaisten ratkaisukäytäntöä siltä osin, kun päätöksiin ei ole haettu valittamalla muutosta. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella juridisesti ympäristönsuojelulain jälkivalvontapöytäkäytön soveltamisaloja ja selventää niiden välistä rajanvetoa sekä täsmentää lainkohtien itsenäistä soveltamisalaa, eikä kartoittaa vallitsevaa viranomaiskäytäntöä, joten yksittäiset hallintopäätökset eivät ole keskeisiä aiheen kannalta. Viranomaiskäytännön kartoittamisen mielekkyyttä lainopillisen tutkimuksen yhteydessä heikentää myös se, että ympäristönsuojelulaki painottaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten merkitystä lain paikallisina toimeenpanijoina. Kuitenkin kuntien ympäristöhallinnon organisoimisen ja resurssien erot ovat huomattavat, erityisesti pienten ja suurten kuntien välillä.⁹³ Viranomaispäätösten systemaattinen havainnointi tuottaisi empiirisenä

⁸⁹ Kokko – Suvantola 2010, s. 187.

⁹⁰ Ks. Lohi 2004, s. 32–36; Lindfors 2004, s. 80.

⁹¹ Lindfors 2004, s. 80. *Ervasti* LM 3/1998, s. 372, ei ”näe estettä sille, että samassa tutkimuksessa voisi käyttää yhtä aikaa hyväksi sekä empiiristä lähestymistapaa että lainopin menetelmiä”. (kurs. poist.) Lainoppi on kehittynyt mm. siten, että lainopillisiin tutkimuksiin yhdistetään usein empiiristen aineistojen analyysiä (*Määttä – Nystén-Haarala* Oikeus 3/2005, s. 222).

⁹² Aiempi ympäristönsuojelulaki oli voimassa 1.3.2000–31.8.2014, uusi YSL tuli voimaan 1.9.2014. Oikeuskäytäntöä on pystytty seuraamaan 31.12.2014 asti, jonka jälkeistä materiaalia ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon tässä tutkimuksessa. Uuden YSL:n mukaista oikeuskäytäntöä ei vielä tässä vaiheessa ole.

⁹³ *Suomen ympäristö* 661, 2003, s. 27; *Kainlauri* DL 4/2003, s. 610–611; *Sjöblom – von Troil* YJ 1/2003, s. 83; *Mansikkamäki* 2004, s. 62–64; *Ekroos* Edilex 2006, s. 13; *Heinonen* 2007, s. 304. Ks. *Mansikkamäki* 2004 kuntien välisestä eroista ympäristölupien käsittelyyn liittyvissä ongelmissa suurissa ja pienissä kunnissa, s. 48–51 ja valvonnan ongelmista, s. 55–57; *Ekroos* 2005, s. 35–36; *Ekroos – Järvinen – Mannila – Warsta* 2006, s. 8–9, 19. *Lohi* 2004, s. 35, toteaa, että vaikka pelkästään tuomioistuinratkaisuihin perehtyminen ei riitä kokonaiskuvan saamiseksi vallitsevasta oikeustilasta, voisi alemmanasteisesta materiaalista saatavan informaation merkitys jäädä yllättävän vähäiseksi lainopillisen tutkimuksen kannalta. Päätöksentekijöiltä puuttuu useimmiten yhtenäinen ratkaisulinja eikä viranomaiskäytännöstä voi siten tehdä päätelmiä voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Viranomaisten tekemillä hallintopäätöksillä ei ole myöskään lainsäädännön soveltamista periaatteellisesti ohjaavaa tai sisällöllisesti suuntaavaa vaikutusta. Ks. tuomioistuimien suhtautumisesta hallintokäytäntöön *Eckhoff* 1987, s. 200–207. *Haapaniemi* 2001, s. 520, toteaa lisäksi, että hallintolainkäytössä viranomaiselta edellytetään huomattavasti yksityiskohtaisempia perusteluja sekä oikeusohjeiden että tosiseikkojen osalta kuin hallinnossa. Näin ollen hallintopäätösten informaatioarvo tutkimuksen kannalta jäisi todennäköisesti tutkimukselliselta kannalta vähämerkitykselliseksi. Tosin *Määttä* 2002, s. 62–63; *Määttä* 2004, s. 139–140, toteaa, että ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa myös ympäristöhallinnon voidaan pitkälti katsoa rinnastuvan tuomioistuihin lainsoveltajina silloin, kun viranomaiset tekevät hallintopäätöksiä. *Pärnäsen* 2012, s. 12, mukaan hallintokäytäntö on oikeudellista ratkaisutoimintaa, joka ei eroa tuomioistuimessa tapahtuvasta

tutkimuksena laajemman tietopohjan tarkasteltavien pykälien sisältöön liittyvistä käytännössä relevanteista tutkimusongelmista. Tällöin kuitenkin aineisto paisuisi niin laajaksi, että tutkimusote olisi vaarassa muuttua ainoastaan deskriptiiviseksi. Tällainen tutkimus mahdollistaisi deskriptiivisen ja systemaattisen kuvaamisen ympäristönsuojelun jälkivalvontaan liittyvästä soveltamiskäytännöstä, mutta tällöin tulkintasuosituksen merkitys jäisi vähäisemmäksi.⁹⁴ Kun tavoitteena on ensisijaisesti lainopillisten tulkintasuosituksen muodostaminen, olen pitäytynyt empiirisen materiaalin keruussa aiheeseen liittyvissä tuomioistuinratkaisuissa.

Muutoksenhaku rakentuu kaksiaasteiseen hallintotuomioistuinjärjestelmään. YSL:n nojalla tehdyistä ennakko- ja jälkivalvontaa koskevista päätöksistä valitetaan yhdenmukaisella tavalla YSL 190 §:n mukaisesti. Vaasan hallinto-oikeus (VaHaO) on ensimmäinen muutoksenhakuaste ja korkein hallinto-oikeus (KHO) on toinen ja ylin muutoksenhakuaste. YSL 190 §:n 5 momentin mukaan VaHaO:n päätökseen saa hakea muutosta KHO:lta ilman valituslupaa. Tutkimuskohteena ovat myös ne ympäristölupa-asioita koskevat ratkaisut, joissa on tarkasteltu kysymystä siitä, onko toiminnalle ollut tarvetta hakea lupaa. Oikeuskäytäntöä muista asiaryhmistä on käytetty siltä osin kuin se on relevanttia tutkimuksen aiheen kannalta. Tutkimusta varten myös ylimpien laillisuusvalvojen julkaistu ratkaisukäytäntö on käyty läpi aiemman ja nykyisen ympäristönsuojelulain voimassaoloajalta. Tutkimusaiheeni kannalta relevantteja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja on vähän.⁹⁵

Ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä käytettäessä on otettava huomioon, ettei niillä ole suomalaisessa oikeustraditiossa juridista sitovuutta. Ne on siis nähtävä yksittäistapauksellisina ratkaisuinakin ennemmin kuin ennakkopäätöksinä. Nämä ratkaisut antavat kuitenkin viitteitä lainsäädännön tulkitsemisesta, etenkin jos tulkintalinja on selkeä ja vakiintunut.⁹⁶ Muodollisesti hallintoprosessissa tehtävien päätösten sitovuus rajoittuu siihen asiaan, jota ne koskevat. KHO:lla ei

soveltamistoiminnasta. *Pärnänen* on kuitenkin tutkinut vesistöjen ennallistamista uiton jälkeen. Näissä asioissa hallintokäytäntö tarkoittaa aluehallintovirastojen käytäntöä, joten asiantuntemus näissä hallintoasioissa on ensi asteen viranomaisessa paremmin turvattu kuin vaikka kunnan ratkaisuvaltaan säädettyjen asioiden osalta. Myös *Hepolan* YJ 2–3/1997, s. 13, mukaan oikeudenkäytön painopiste on sijoitettu ensi asteeseen ympäristöasioissa, eli ensi asteella on voimakas prosessinohjausvalta.

⁹⁴ Ks. *Huhtanen* 1994, s. 65–68.

⁹⁵ Valvontavalta koskee kuitenkin myös tuomioistuimia, ja kokonaisuudessaan tuomioistuinkantelujen määrä laillisuusvalvonnassa on kasvanut. Ks. tästä *Siitari-Vanne* 2005, s. 77–84.

⁹⁶ *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2001, s. 40. Kuten *Kilpi* 1968, s. 100–101, huomauttaa, oikeuskäytännöstä voidaan myöhemmällä ratkaisulla poiketa. Tutkija ei voi olla varma siitä, että oikeuskäytännössä luotu ratkaisulinja jää pysyväksi. Oikeuskäytännön merkitys korostuu tilanteissa, joissa sääntely on puutteellista ja oikeuskäytäntö päättyy ikään kuin lainsäätäjän asemaan (ks. esim. *Pölonen* LM 5/2001, s. 826–828; *Tuomainen* 2006, s. 25, 28). Näin merkittävää roolia oikeuskäytännöllä ei tämän tutkimuksen kannalta ole.

ole asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena eli sen ratkaisut eivät ole prejudikaatteja.⁹⁷ Tosiasiallisesti KHO:n rooli tulevan hallintolainkäytön ja viranomaisten lainsoveltamisratkaisujen ohjaajana on vahva, varsinkin niiden ratkaisujen osalta, jotka on julkaistu vuosikirjoissa.⁹⁸ Prejudikaateilla on tosiasiallisesti vahva merkitys oikeuslähteenä, vaikkei niillä olekaan juridista sitovuutta.⁹⁹ Käytännössä alemmat oikeusasteet kokevat ylemmän oikeusasteen ratkaisut velvoittaviksi ja velvoittavuus tuomioistuimen sisällä sen omiin aikaisempiin ratkaisuihin nähden koetaan myös vahvaksi.¹⁰⁰ Tuomioistuinten ratkaisut vaikuttavat oikeuden kehityslinjoihin.¹⁰¹ Myös julkaisemattomilla KHO:n ratkaisuilla voi käytännössä olla ennakkopäätösrooli, jos ne toimivat malliratkaisuina alemman hallintotuomioistuimen ja hallintoviranomaisen myöhemmässä päätöksenteossa.¹⁰² Lähtökohtaisesti alemman tuomioistuimen on perusteltava kantansa, jos se poikkeaa ylemmän tuomioistuimen ratkaisulinjasta, eli tosiasiallisesti ylemmän tuomioistuimen ratkaisut velvoittavat, vaikkeivät täysin ehdottomasti. Vaikea juridinen tulkintakysymys voi muuttua rutiiniratkaisuksi sen jälkeen, kun ylin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa asiaan.¹⁰³

Tässä tutkimuksessa KHO:n vuosikirjaratkaisuille ja lyhyinä ratkaisuselosteina (LRS) julkaistuille ratkaisuille on annettu suurempi painoarvo kuin muille tarkastelluille ratkaisuille tulkintalinjan luojana.¹⁰⁴ Enemmän painoarvoa saavat ne ratkaisut, joiden muodostama tulkintalinja on ristiriidaton muissa oikeuslähteissä esitetyn ja niistä koostetun merkityssisällön kanssa.¹⁰⁵ Vuosikirjaratkaisujen ja muiden FINLEX-ratkaisujen julkaisemisen tarkoituksena on vaikuttaa

⁹⁷ Ks. esim. *Aer* 2010, s. 179–182. *Aer* toteaa s. 189, että aikaisempia päätöksiä seurataan yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden ylläpitämisen vuoksi, mutta niillä ei ole oikeuslähteen asemaa eikä niissä anneta oikeusohjeita. Myös *Kilpi* LM 3/1992, s. 454, toteaa, ettei ennakkopäätöksiä ole pidettävä oikeuslähteinä, vaikka tosiasiaa niitä pyritään laajemminkin noudattamaan.

⁹⁸ *Aarnio* 1982, s. 89; *Aarnio* 1989, s. 232; *Aarnio* 1992, s. 14; *Aarnio* Oikeus 3/1993, s. 263; *Mäenpää* 2007a, s. 38–39; *Mattila* 2008, s. 292. Ks. ennakkopäätösten merkityksestä oikeuskirjallisuudessa *Suviranta* 1986, s. 429–430, 466–473. *Taruffo* 1997, s. 451, toteaa ratkaisujen julkistamisen olevan välttämätön edellytys sille, että niillä olisi ennakkopäätösarvoa, sillä muutoin ratkaisut eivät ole tuomareiden, lakimieskunnan ja suuren yleisön tietoisuudessa. Myös *Ross* 1966, s. 107, toteaa prejudikaattien määrän ja saatavuuden olevan merkittävässä roolissa niiden hyödyntämisen kannalta.

⁹⁹ *Brusiin* 1938, s. 174–176; *Alkio* LM 1960, s. 465; *Aarnio* 1971, s. 59; *Laakso* 1990, s. 100; *Virolainen – Martikainen* 2010, s. 49, 220, 400; *Laakso* 2012, s. 314.

¹⁰⁰ *Tolonen* 2003, s. 123. Tähän tyyliin myös *Kilpi* LM 1983, s. 949.

¹⁰¹ *Jokela* LM 1970, s. 843.

¹⁰² *Mäenpää* 2004, s. 232–233; *Mäenpää* 2010, s. 225; *Aer* 2010, s. 185.

¹⁰³ *Niemi* 1996, s. 119 av. 238.

¹⁰⁴ *Myrsky* 2011, s. 81, av. 134, huomauttaa, että LRS-ratkaisujen ja vuosikirjaratkaisujen status- ja merkitysero on jossain määrin epäselvä. Lyhyitä ratkaisuselosteita tehdään KHO:n ratkaisuista, joilla on yleistä merkitystä säännöksen soveltamiseen tai jotka muutoin valaisevat oikeuskäytäntöä.

¹⁰⁵ *Vihervuori* 1981, s. 328, toteaa, että oikeustapausten analysoimisessa on noudatettava varovaisuutta. Tietyissä tapauksissa lainsoveltaja ei ole *Vihervuoren* tutkimuksen mukaan selvästikään mieltänyt tiettyjen valvontaviranomaisen asianosaispuhevaltaan liittyvien pykälien funktioiden erilaisuutta, joten niiden ratkaisujen tarkastelu käy kyseisessä tutkimuksessa hyödyttömäksi.

tulevaan lainsoveltamiseen ja yhtenäistää ratkaisukäytäntöjä. Tieto ratkaisulinjoista lisää oikeusvarmuutta.¹⁰⁶ Tämä ei kuitenkaan vähennä julkaisemattomien ratkaisujen painoarvoa oikeusvarmuuden ja yhtenäisyyden lisäämisessä, mikäli ratkaisut päätyvät julkaisuuteen esimerkiksi tutkimuksen kautta.¹⁰⁷ Lisäksi, kun järjestelmä on rakennettu niin, että Vaasan hallinto-oikeus ratkaisee kaikki YSL:n mukaiset asiat valtakunnallisesti ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, on otettava huomioon myös se, että yksittäisen tuomioistuimen ratkaisut tosiasiaassa ohjaavat sen omaa tulevaa toimintaa, ja myös kaikki ylimmän tuomioistuimen ratkaisut ovat alemman tuomioistuimen hyödynnettävissä. Tämä oikeuskäytännön ulottuvuus ei välity muodollisesta oikeuslähdekäsityksestä.¹⁰⁸ Pelkkien KHO:n ratkaisujen avulla kokonaiskuva tuomioistuinkäytännöstä ei välity.¹⁰⁹ Näin ollen Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöllä YSL:n mukaisissa asioissa on käytännössä suurempi merkitys kuin mitä sillä oikeuslähdeopin mukaan on.

Tutkitussa ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko -asiaryhmässä on julkaistua ratkaisukäytäntöä melko vähän. Julkaistujen ratkaisujen vähäisyys tarkoittaa muun muassa sitä, että empiirinen tutkimus tosiasiallisista soveltamiskäytännöistä voi olla erityisen tarpeellinen.¹¹⁰ Ympäristöoikeudessa julkaistujen ja julkaisemattomien ratkaisujen statusero oikeustieteen kannalta ei ole muutenkaan kovin vahva.¹¹¹

¹⁰⁶ Kokko – Suvantola 2010, s. 188. Oikeustapausten julkaisemisen aloittaminen ylipäätään on vahvistanut oikeuskäytännön oikeuslähdeopillista asemaa (Heinonen 1988, s. 4; Strömholm 1996, s. 379–380).

¹⁰⁷ Syrjänen 1999, s. 44. Timonen 1987, s. 99–100, katsoo, että ennakkopäätös -käsitettä ei ole syytä rajata koskemaan vain ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja, kun myös alempia tuomioistuinta koskee yleinen velvoite lainkäytön yhdenmukaisuudesta. Timonen täsmentää näkemystään s. 115 siten, että ”ei ole perusteltua sulkea oikeuslähdeopillista painoarvoa joltakin ratkaisulta sen mukaan, minkä instanssin antama se on eikä liioin tekemällä eroa julkaistuihin ja julkaisemattomiin ratkaisuihin”. Aarnio Oikeus 3/1993, s. 256, toteaa myös, että alemman oikeusasteen ratkaisuilla on merkitystä oikeuskäytännön osoittajana silloin, kun tapauksista ei ole ylemmän oikeusasteen ratkaisua. Näin on esim. silloin, kun muutosta ei ole haettu tai valitus on jätetty KHO:ssa tutkimatta myöhään tehtynä. Myös Heinonen LM 3/1991, s. 238–239, toteaa, että julkaisematon ylimmän asteen tai alemman oikeusasteen ratkaisu voi saavuttaa prejudikaatin arvon ja aseman. Tähän tapaan myös Mäenpää 2008, s. 308. Kuten Jokela LM 1984, s. 191, toteaa, myös muilla kuin ylimmän oikeusasteen antamalla ennakkoratkaisuiksi tarkoitetuilla ratkaisuilla saattaa olla oikeuskäytäntöä ohjaavaa vaikutusta.

¹⁰⁸ Tolvanen 2005, s. 324. Ks. myös Brusiin 1938, s. 178.

¹⁰⁹ Jokela 1983, s. 15.

¹¹⁰ Määttä 2004, s. 141.

¹¹¹ Vihervuori 1989a, s. 2–3. Vihervuori toteaa myös, että ”oikeuskäytäntöä faktisesti ohjaavaa vaikutusta ajatellen ei ratkaisijan oma käsitys päätöksen yleisestä painoarvosta tältä kannalta voi yksin muodostua ratkaisevaksi”. Linna DL 1989, s. 482–483, huomauttaa myös, että vaikka ylimmän oikeusasteen ratkaisu jätettäisiin julkaisematta, muodostaa sen noudattaminen perustellun odotuksen silloin, kun samanlaiset erityispiirteet toistuvat uudessa tapauksessa. Kuitenkin Kilpi LM 1983, s. 950, huomauttaa, että prosessuaalisista syistä, kuten asianosaisten vaatimusten rajoittuneisuuden vuoksi, tällaisten päätösten ennakkopäätösarvo voi vaihdella merkittävästi. Myös Heinonen 1988, s. 6, myöntää julkaisemattomillakin ratkaisuilla voivan olla prejudikaattiarvoa, samoin kuin alempien oikeusasteiden ratkaisuilla. Tosin julkaisemattomat ratkaisut eivät voi ohjata alemmanasteista lainkäyttöä, jos lainkäyttäjillä ei ole niistä tietoa. Tutkittaessa YSL:n jälkivalvontaratkaisuja on alemmanasteisella muutoksenhakutuomioistuimella eli

Tiettyjen oikeusnormeihin sisältyvien joustavien käsitteiden, kuten naapureille aiheutuvan ”kohtuuttoman rasituksen” kynnyksen ylittymisen tutkiminen oikeuskäytännön avulla on ongelmallista, koska kohtuuttomuuden harkitseminen on aina tapauskohtaista. Kohtuuttomuuden arviointiin vaikuttaa vallitseva yhteiskuntakäsitys ja käsitettä on vaikea standardisoida.¹¹² Kuitenkin, kun aihetta lähestytään siltä kannalta, millä perusteilla tuomioistuimien arvioi kussakin yksittäistapauksessa luvanvaraisuuskynnyksen ylittyvän, voitaisiin yksittäistapauksia tutkimalla mahdollisesti esittää yleistettäviä kannanottoja soveltamiskäytännöstä. Yleistettävät kannanotot myös joustavien normien soveltamisessa ovat toivottavia oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden kannalta.¹¹³ Tällaiset kannanotot eivät kuitenkaan ole tämän tutkimuksen pääasiallisessa tutkimusintressissä.

Aineiston keräämistä tutkimusta varten on helpottanut se, että aihepiiriin liittyvät ratkaisut ovat lähtökohtaisesti julkisia muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.¹¹⁴ Olen työskennellyt Vaasan hallinto-oikeudessa hallinto-oikeussihteerinä, joten hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmän kautta olen kerännyt tutkimusaineistoksi kaikki mainitussa asiaryhmässä YSL:n voimassaoloaikana annetut ratkaisut ja ne ympäristölupa-asia ratkaisut, jotka liittyvät aiheeseen.¹¹⁵ Tutkimuksessa on selvitetty muuta ympäristöoikeudellista jälkivalvontakäytäntöä tuomioistuimissa vain siltä osin, kun sen on katsottu välittömästi liittyvän tutkimuksen teemaan, eli terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin soveltamiskäytännön osalta. Tämä johtuu siitä, että jälkivalvonnan edellytykset ja keinovalikoimat samoin kuin menettelytavat poikkeavat toisistaan huomattavasti eri sektorilakien mukaan.¹¹⁶ YSL 175 ja 180 §:ää vastaava säännössystematiikka on vain uudessa jätelaissa (JäteL, 646/2011) 125 ja 126 §:ssä, joiden osalta vastaavaa rajanvetoa lainkohtien soveltamisaloista olisi mahdollista käydä. Jätelain lyhyen voimassaoloajan vuoksi oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan vielä ole

VaHaO:lla tieto myös julkaisemattomista ratkaisuista valtakunnallisen keskittämisen vuoksi. Ensimmäisen asteen päätöksentekoviranomaisilla ei tällaista tietoa kuitenkaan ole.

¹¹² *Ämmälä* 1988, s. 47.

¹¹³ *Brusiin* DL 1938, s. 286, tarkoittaa joustavalla oikeusnormilla normia, jolla lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt tuomarille harkintavaltaa. Myös *Virolainen – Martikainen* 2003, s. 3–4 av. 4, määrittelevät joustavan oikeusnormin samansisältöisesti. Tällöin tuomioistuimen toiminnasta tulee oikeutta luovaa toimintaa, kun tulkinnanvaraiselle säännökselle annetaan merkityssisältö yksittäistapauksessa. *Timonen* 1987, s. 67, huomauttaakin, että kun säännös on muotoiltu tarkoituksellisesti välttää yksittäistapauksien erityispiirteiden huomioon ottamisen mahdollistamiseksi, on kiinteiden ratkaisulinjojen luominen oikeuskäytännössä ainakin osin lainsäätäjän tarkoituksen vastaista.

¹¹⁴ Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintoprosessissa annetun lain 16 §:ssä lähtökohtana on päätöksen julkisuus, eli päätös on julkinen, jollei siihen sovelleta pykälän 2 momentin julkisuutta rajoittavaa perustetta (*Mäenpää* 2007b, s. 203–204).

¹¹⁵ Hakusanat: ”ympäristöluvan tarve” ja ”behov av miljötillstånd”.

¹¹⁶ *Hollo* LM 2/1996, s. 218.

kertynyt paljon. Lisäksi jätelain 125 § on lähtökohtaisesti sääntelytekniikaltaan erilainen kuin ympäristönsuojelulain 180 §.¹¹⁷ Hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmän kautta saa myös tiedon siitä, onko hallinto-oikeuden päätös jäänyt lainvoimaiseksi sekä KHO:n ratkaisut niissä tapauksissa, joissa on jatkovalitettu. Tutkimuksessa hallinto-oikeuksien ratkaisuja ei käytetä, mikäli asia on ratkaistu KHO:ssa, eli ratkaisukäytännössä otetaan huomioon vain lainvoimaiseksi jäänyt, yksittäistapauksessa ylimmän oikeusasteen antama ratkaisu.

Vain aukottoman oikeustapauskokoelman avulla on mahdollista yrittää asianmukaisesti selvittää alemman asteen tuomioistuimen ratkaisulinjoja.¹¹⁸ Oikeuskäytäntö tätä tutkimustyötä varten on ollut edellä kuvatun mukaisesti mahdollista selvittää kattavasti.¹¹⁹ Myös käytännössä syntyneet ratkaisulinjat on ollut mahdollista kartoittaa kokonaisvaltaisesti, ja selkeiden ratkaisulinjojen puuttuessa oikeuskäytäntöä on hyödynnetty lähinnä erilaisten esiin nousseiden tulkintaongelmien ja niiden eri ratkaisuvaihtoehtojen osoittajana.¹²⁰ Lähestymistavaltaan tutkimukseni on siis käytännöllistä lainoppia siten, että pyrin selvittämään oikeusjärjestyksen nykyisen sisällön tutkittavien pykälien osalta kattavaa oikeustapausaineistoa hyödyntäen.

Ongelmallista muiden tuomioistuinratkaisujen kuin vuosikirjapäätösten käyttämisessä oikeuslähteenä voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisut ovat vaikeasti saatavilla ja julkaisemattomia. Tutkimukseni tavoitteen saavuttaminen oikeuskäytännön tutkimisen osalta on mahdollista, koska käytössäni on ollut aukoton ratkaisuaineisto pääasiallisen tutkimuskohteen eli ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten osalta.¹²¹ Aukottoman ratkaisuaineiston keräämisen

¹¹⁷ Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 315, av. 169.

¹¹⁸ *Kartio* 1991, s. 6.

¹¹⁹ Pienen varauman tähän väitteeseen aiheuttavat kuitenkin ne muihin asiaryhmiin kuuluvat ratkaisut, jotka on hankittu muista tuomioistuimista, samoin kuin mahdolliset väärinkirjaukset asiaryhmissä ja päätösten lainvoimaisuustiedoissa. 1.9.2012 lähtien siirryttyäni Turun hallinto-oikeuden palvelukseen on ratkaisut pyydetty KHO:lta ja VaHaO:lta ilman omakohtaista asianhallintajärjestelmän läpikäymistä. Oikeustapauksia on tutkituista asiaryhmistä yhteensä hieman yli 900 kpl: KHO:sta noin 190 kpl, VaHaO:sta noin 560 kpl ja muista hallinto-oikeuksista noin 160 kpl. Kun tutkimusaihe on mahdollistanut oikeustapausaineiston kattavan keräämisen, ei aineiston kokoon ja ajanjaksoon ole syytä kohdistaa tutkimuksellisia valintoja, kuten yleensä oikeudellisia ratkaisuja tutkittaessa. Ks. esim. *Paso* 2009, s. 73–79.

¹²⁰ *Kartio* 1992, s. 4. Kuten *Saarnilehto* 1992, s. 31, toteaa, oikeuskäytännön tarkastelu monipuolistaa aiheesta käytävää keskustelua ja sitä kautta edistää optimaalisten tulkintasuosittelujen tekemistä. Liikaa painoarvoa tuomioistuinratkaisuille ei pidä kuitenkaan laittaa, koska tällöin vaarana on, että lainoppi ”muodostuu ennakkotapausten keräilyksi, ja kehotteluksi in casu -ratkaisuihin tapauksissa, joissa ei ole prejudikaatteja” (*Helin* 1988, s. 426). Oikeuskäytännön hyödyntäminen tässä tutkimuksessa poikkeaa esim. *Hovilan* 2013, s. 369, tarkastelusta, jossa tutkimuskysymyksenä oli selvittää, millaisissa olosuhteissa etuosto-oikeutta on käytetty tarkoitussäännöksen vastaisesti ja millainen selvitys on katsottu riittäväksi lain edellyttämän tarkoituksen toteennäyttämiseksi.

¹²¹ *Korkea-aho – Koulu – Lindfors* Oikeus 4/2002, s. 354, huomauttavat, että lainopillisessa tutkimuksessa empiirisen aineiston käyttämisen heikkoutena voidaan pitää sitä, että ”kysymys on yksittäisestä oikeustapauksesta, joka joko tukee kirjoittajan kantaa tai harvemmin puhuu sitä vastaan. Aineiston valikoitumisen perusteita ei ilmoiteta, mistä päätellen tapaukset ovat osuneet sattumanvaraisesti kirjoittajan silmään.” *Hurskainen* 2003, s. 8, on omassa tutkimuksessaan

on tehnyt mahdolliseksi sekä aiemman että nykyisen ympäristönsuojelulain suhteellisen lyhyet voimassaoloajat ja muutoksenhaun keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen.¹²² Muutoksenhaku YSL:n mukaisissa asioissa on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, koska ympäristöasioiden eli YSL:n ja VL:n mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi luonnontieteen ja/tai tekniikan alan hallinto-oikeustuomari tai -tuomareita. Myös KHO:ssa YSL:n ja VL:n mukaisia asioita käsiteltäessä kokoonpanossa on asiantuntijajäseniä.

Valittu lähestymistapa on ongelmallinen yleisten tulkintasääntöjen ja johtopäätösten tekemiselle niiltä osin kuin ratkaisukäytäntö on kovin epäyhtenäistä.¹²³ Yksittäiselle ratkaisulle ei voida antaa kovinkaan suurta merkitystä, ja riskinä tutkimuksen kannalta on myös se, että käytäntö saattaa muuttua. Oikeuskäytäntö esitetään siten, että aiheen kannalta keskeinen ratkaisun osa on tiivistetysti ilmaistuna oikeustapausselostuksissa. Vallitsevan oikeuskäytännön kartoittamisen lisäksi tutkimuksessa verrataan oikeuskäytäntöä lainvalmisteluaineistossa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyyn siten, että ratkaisujen aineellista sisältöä ja lainmukaisuutta arvioidaan kriittisesti lainopin menetelmin. Oikeuskäytäntö ilmentää tutkimuksen kohteena olevien lainkohtien tulkintaa tuomioistuimissa, mutta myös osoittaa pykälien soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia.

On huomattava, että yksittäisten tapausten sattumanvaraisetkin piirteet vaikuttavat tuomioistuimen ratkaisuun, mutta eivät välttämättä välity kirjoitetusta ratkaisusta tutkijalle. Tuomarilla on ratkaisupakko toisin kuin tutkijalla. Kaikkia tuomioistuinten ratkaisuja ei ole myöskään perusteltu siten, että niistä olisi hyötyä tutkimuksen kannalta. Tuomioistuihin ratkaisuja voidaan analysoida niiden perustelujen kautta. Jos perustelut ovat puutteelliset, niistä ei saa riittävää kiinnekohtaa lainsoveltamisratkaisun rakentavalle arvostelulle.¹²⁴ Tosiasiallisen soveltamiskäytännön

ratkaissut ongelman seuraavasti: ”Tässä tutkimuksessa tapausaineistoa on paisutettu huomattavasti yli kyllästymispisteen, jotta kuva todellisuudesta ei välittyisi ’yksittäistapausten kautta eikä erilaisina yleisinä uskomuksina ja luuloina’” (ilmaisu on *Ervastin* LM 3/1998, s. 371). *Hurskaisen* väitöskirjan s. 302 olevan taulukon perusteella tutkimuksessa hyödynnettiin tuhansia ratkaisuja. *Lectio praecursoriassaan Hurskainen* mainitsee tutkittuja ratkaisuja olleen n. 4 900 (*Hurskainen* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/04, s. 64). *Tarukannel* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/04, s. 66, toteaa *Hurskaisen* tutkimuksessa päätösaineistoa ja siitä vedettyjä johtopäätöksiä käytetyn ”lähinnä normatiivisten kysymyksenasettelujen terävöittämiseen ja normatiivisen tason kannanottojen perustelujen vahvistamiseen.” Oikeustapausselostuksen käytön tarkoituksena tässä tutkimuksessa olisi kiteyttää osittain samalla tavalla, osittain kuitenkin tästä poikkeavasti käytännön oikeuselämän ongelmakohtien osoittamiseen.

¹²² Ks. *Kultalahti* 2001, s. 152, aineiston kattavuudesta. Aukottoman ratkaisuaaineiston keräämisellä ja läpikäymisellä tässä tutkimuksessa on vältetty *Saarenpään* LM 7/1996, s. 1116; LM 5/1998, s. 877, esiintuoma julkaistuihin oikeustapausselosteisiin liittyvä lähdesyvyysongelma.

¹²³ *Aarnio* Oikeus 3/1993, s. 257.

¹²⁴ *Aarnio* 1987, s. 18. Tuomioistuimen päätös on kirjoitettu ensisijaisesti asianosaisille konkreettisen tapauksen ratkaisemiseksi eikä tutkijaa varten. *Aarnion* 1982, s. 26, mukaan tutkija on lainsoveltajaan verrattuna ”tarkkailijan”

systemaattinen selvittäminen luo edellytykset arvioida tarkasteltaviin pykäliin liittyvää lainkäyttöä kriittisesti.¹²⁵ Näkökulma oikeuskäytäntöön on siis kriittinen siten, että käytäntöä arvioidaan tutkijan näkökulmasta.¹²⁶ Tavoitteena on vaikuttaa tulevaan lainsoveltamiseen.

Oikeuskäytäntö luokitellaan oikeuslähdeopissa joko sallituksi tai heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi.¹²⁷ Erityisesti vakiintunut oikeuskäytäntö on usein keskeinen oikeuslähde, jolloin empiiriseen tutkimustietoon liittyy myös ohjausvaikutusta.¹²⁸ Oikeuskäytäntöä tutkittaessa, vaikka tapaukset ovat tietyllä tavalla ainutkertaisia ja aina jossain suhteessa toisistaan poikkeavia, niissä on myös tietty määrä samankaltaisuutta jossain toisessa suhteessa. Tutkijan tehtävänä on määrittää relevantti samankaltaisuus- ja erilaisuussuhde vastaavasti kuin esimerkiksi analogiapäätelyssä. Empiirinen havainnointi merkitsee yhtäältä epäkohtien kartoitusta, eli muiden oikeuslähteiden pohjalta etukäteen muodostettujen soveltamisodotusten ja tosiasiallisen soveltamiskäytännön eroavaisuuksien selvittämistä. Empiirinen havainnointi merkitsee toisaalta myös tiedonhankinta- ja tulkinta-argumentaation rikastuttamista, koska systemaattinen empiirinen analyysi saattaa paljastaa aiemmin tuntemattomia säännönmukaisuuksia, jotka voivat olla relevantteja seikkoja tulkintakannanottojen muodostamisessa samoin kuin *de lege ferenda* -kannanottojen muodostamisessa.¹²⁹ Tämän vuoksi myös muuta kuin vakiintunutta oikeuskäytäntöä voidaan käyttää oikeuslähteenä lainopillisessa tutkimuksessa, kunhan päätelyssä otetaan huomioon oikeuskäytännön hyödyntämisen oikeuslähdeopilliset rajoitukset.

asemassa. Myös *Sajama* 2009, s. 197, kiinnittää huomiota siihen, että prejudikaattien käyttämisen ongelmana on oikeuslähdeopillisen velvoittavuuden lisäksi metodiopillinen tulkintatapa, jolla tapaukset otetaan osaksi tutkimusta.

¹²⁵ *Määttä* 2004, s. 141. Oikeustieteen tehtävänä ei voi olla vain oikeuskäytännön luettelointi ja referointi, vaan oikeustieteen on pystyttävä analysoimaan ja kritisoimaan ratkaisuja (*Portin* 1993, s. 164). Kriitikki ei kohdistu ratkaisujen ”hyvyyteen” tai ”huonouteen”, vaan niiden oikeussysteeminmukaisuuteen (*Aarnio* 2005, s. 84).

¹²⁶ Lähestymistapa poikkeaa esim. *Hautamäen* 2004, s. 113, esittämästä näkökulmasta, että tutkimuksessa havainnollistetaan ratkaisukäytäntöä, jonka avulla hahmotetaan tarkempi sisältö tutkimuskohteelle. Tavoitteena ei ole pelkkä oikeuskäytännön kirjaaminen yksittäisiä ratkaisuja kuvaamalla (*Kartio* 1991, s. 6). Myös *Määttä* Oikeus 3/2000, s. 336 av. 15, varoittaa tuomioistuinpositivismista, joka merkitsee käytännön ongelmien ratkaisusta informointia tai oikeustapausten kuvailua. Tällöin kysymys on enemmän selvityksestä kuin tutkimuksesta. Kriittinen tarkasteluote oikeustapausaineistoon on ehdottoman tärkeää tämänkaltaisen tutkimuksen toteuttamisessa. *Aarnion* 2005, s. 83, sanoin: ”Sellainen oikeustiede, joka vain kuvailee annettuja tuomioistuinratkaisuja ja mahdollisesti kommentoi uunituoreita lakeja, on kuolemaan tuomittu. Yhtä vähän kuin lainkäytön tulee olla tieteen lakeja, yhtä vähän oikeustieteen tulee nöyrystyä orjasuhteeseen tuomioistuihin nähden.”

¹²⁷ *Aarnion* 1989, s. 230, mukaan jokainen lainkäyttöviranomaisen päätös voidaan katsoa oikeuslähteeksi, jos sille voidaan antaa merkitystä tulkinnan perusteluna.

¹²⁸ Ks. *Wikström* 1979, s. 211–222, oikeuskäytännössä esiintyvien tulkintatilanteiden tyypittelystä avoimiin, tavallisiin ja vahvoihin tulkintatilanteisiin.

¹²⁹ *Lappi-Seppälä* 1997, s. 200–202.

1.3.3.2 Oikeuskäytännön käyttöä rajoittavat hallintoprosessioikeudelliset opit

Eri prosessityyppeihin liittyy tiettyjä erityispiirteitä, joilla on usein vaikutusta myös oikeudelliseen argumentaatioon. Siksi niiden tunnistaminen on tärkeää lainopillista tutkimusta tehtäessä.¹³⁰ Tuomioistuinten tehtävänä on ratkaista yksittäistapauksessa lain oikea soveltaminen eli antaa ratkaisu yksittäistapauksessa ilman laajemmin sitovaa tulkintaa lain soveltamisesta. Tuomioistuimen ratkaistavaksi tulevien tapausten valikoituminen on sattumanvaraista.¹³¹ Hallintolainkäytön päätehtävänä on tutkia valituksen kohteena olevan viranomaispäätöksen lainmukaisuus.¹³² Hallintotuomioistuin ei saa käyttää päätösvaltaansa *reformatio in peius* -kiellon vastaisesti, jonka mukaan valituksen kohteena olevaa päätöstä ei voi muuttaa valittajalle epäedulliseen suuntaan.¹³³ Esimerkiksi jos kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on asettanut toiminnanharjoittajalle YSL 180 §:n perusteella yksittäisiä määräyksiä, ja toiminnanharjoittaja valittaa niiden sisällöstä hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeus ei voi palauttaa asiaa viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi sen perusteella, että määräykset olisi tullut antaa hallintopakkoa käyttäen YSL 175 §:n 1 momentin nojalla tai että toiminnanharjoittaja olisi pitänyt velvoittaa hakemaan ympäristölupaa toiminnalleen. Näin ollen siitä, että jossakin tietyssä asiassa on sovellettu YSL 180 §:ää, ei voida aukottomasti päätellä, että sellaisiin tilanteisiin ei voitaisi ratkaisun tehneen tuomioistuimen mukaan soveltaa YSL 175 §:n 1 momenttia tai toisinpäin, mikäli ratkaisussa ei käsitellä pykälien välistä problematiikkaa. *Reformatio in peius* -kielto koskee päätöksen lopputulosta, eli se ei estä päätöksen perustelujen muuttamista, mikäli siihen on aihetta.¹³⁴ Kielto ei estäne muuttamasta sovellettua oikeusohjettakaan, mikäli se ei vaikuta ratkaisun lopputulokseen kiellon vastaisesti.¹³⁵

¹³⁰ Saarialho 1943, s. 165; Määttä 2004, s. 122.

¹³¹ Hallberg 1990, s. 4.

¹³² Siitari-Vanne 1999, s. 54; Mattila 2008, s. 288; Kokko – Suvantola 2010, s. 183, 185. Kuitenkin, kuten Vihervuori DL 4/2006, s. 666, huomauttaa, saattaa valituksenalainen päätös oikeusturvasyistä kumoutua hallintoprosessissa myös jälkiseikkojen tai sellaisen uuden selvityksen perusteella, jonka puuttuminen ei ole johtunut päätöksen tehneen viranomaisen virheestä.

¹³³ Saarialho 1943, s. 149–150; Siitari-Vanne 1999, s. 49; Mäenpää 2007a, s. 502; Myrsky 2011, s. 122, 124; Laakso 2012, s. 316.

¹³⁴ Saarialho 1943, s. 150; Merikoski 1968, s. 451. Vrt. kuitenkin Kilpi LM 1983, s. 952, joka katsoo kiellon koskevan myös päätöksen perusteluita.

¹³⁵ Ks. esim. ratkaisu VaHaO 30.6.2005 nro 05/0236/3, jossa HaO oikaisi päätöksessä sovelletut lainkohdat asiaa palauttamatta, kun kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli soveltanut päätöksessään aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:ää, vaikka asiassa olisi tullut soveltaa lain 84 §:ää. Muutoksenhakijana HaO:ssa oli velvoitettu kiinteistön omistaja.

Lähestyttäessä aihepiiriä tuomioistuinkäytännön kautta myös valitussidonnaisuus asettaa rajoituksia ratkaisujen informatiivisuudelle tutkimusongelman kannalta.¹³⁶ Hallintotuomioistuin ei yleisellä tasolla kartoita säännösten sisältöä, vaan arvioi yksittäistapauksissa valituksen hyväksymisen tai hylkäämisen perusteita. Valitus saattaa koskea valituksenalaista päätöstä vain tietyiltä osilta. Näin ollen, jotta voimassa oleva oikeussääntö voitaisiin tunnistaa oikeuskäytännön avulla, on tuomioistuimen ratkaisujen perusteisiin ja siihen, miten laajasti tuomioistuin on valituksenalaisen päätöksen tutkinut, kiinnitettävä erityisesti huomiota.¹³⁷ Hallintotuomioistuin on sidottu asianosaisten vaatimuksiin hallintolainkäyttölain (HLL) 51 §:n 1 momentin perusteella.¹³⁸ Sellaisten tapausten määrä, joissa käsitellään esimerkiksi YSL 180 §:n mukaisen määräyksen ja YSL 175 §:n 1 momentin mukaisen hallintopakon eroa, on siten vähäinen. Asiassa esitetyillä vaatimuksilla on ratkaisumahdollisuuksia rajoittava vaikutus, mutta hallintotuomioistuimella voi kuitenkin olla mahdollisuus puuttua väärän lainkohdan soveltamiseen, vaikkei siihen olisi nimenomaisesti valituksessa vedottu. Hallintotuomioistuin on sidottu asianosaisten vaatimuksiin, mutta ei vaatimuksille esitettyihin perusteisiin.¹³⁹ Vaatimusten rajoittavaa vaikutusta suhteessa hallintotuomioistuimen päätösvallan laajuuteen sovelletaan joustavasti ja tilannesidonnaisesti. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sekä oikeusturvan vaatimukset ja hallintotuomioistuimen pyrkimys aineellisesti oikean ja lainmukaisen päätöksen tekemiseen. Nämä tekijät voivat laajentaa hallintotuomioistuimen päätösvaltaa, mutta kuitenkin vain yksityisen eduksi.¹⁴⁰

¹³⁶ Klami 1989, s. 95; Havumäki Ympäristö ja terveys 5/99, s. 19; Myrsky 2011, s. 122. Kuusiniemi 2010, s. 210, määrittelee periaatteen *ne eat judex ultra petita partium* seuraavasti: ”Valittaja määrää oikeussuojapyyntönsä rajat, eikä hallintotuomioistuin tutki päätöksen lainmukaisuutta sellaiselta osin, johon valitus ei kohdistu”.

¹³⁷ Hollo 2009b, s. 59; Myrsky 2011, s. 123. Kilpi LM 1983, s. 950, pitää tätä riskitekijänä erityisesti julkaisemattomia ratkaisuja tarkasteltaessa, mutta toteaa vaatimusten selostamisen resiitissä vähentävän valitussidonnaisuudesta johtuvien virhetulkintojen mahdollisuutta. Nykyaikaisissa päätöksissä, jotka ovat tässä tutkimusaineistona, on resiitit kirjoitettu varsin informatiivisesti.

¹³⁸ Esim. ratkaisussa KHO 20.10.2010 t. 2760 (LRS) KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen muun ohella sillä perusteella, että HaO oli ratkaissut asian HLL 51 §:n 1 momentin vastaisesti poiketen valittajien esittämistä vaatimuksista. Asiassa oli kysymys aiemman ympäristönsuojelulain 77 §:n perusteella asetetun hallintopakkovalvoituksen kohdentamisesta. Valitussidonnaisuutta korostivat myös VaHaO:n ja KHO:n henkilökunnan haastateltavat SYKE:n raportissa muutoksenhausta ympäristölupa-asioissa (Similä – Inkinen – Pennanen – Lönngren – Triter 2006, s. 26).

¹³⁹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 326.

¹⁴⁰ Mäenpää 2007a, s. 495, 497–498. Ks. myös Mäenpää 2005, s. 297–299, hallintotuomioistuimen päätösvallan laajuudesta. Tarukannel – Tolvanen LM 6/2010, s. 944, listaavat hallintotuomioistuimen tutkimisvallan laajuuteen ja ulottuvuuteen vaikuttavan ainakin seuraavat tekijät: asioiden indispositiivinen oikeudellinen luonne, kyseessä olevan oikeussuhteen ominaispiirteet, virallisperiaate, hallintoviranomaisen harkintavalta käsiteltävässä asiassa, hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen keskinäisen vallankäytön määräytyminen käsiteltävässä asiassa ja vireillepanijan ja muiden osapuolten vaatimukset perusteineen. Kun tutkittavissa YSL:n mukaisissa asioissa valitusinstrumenttina on reformatorinen hallintovalitus, on valitusviranomaisella lähtökohtaisesti – ellei valitussidonnaisuudesta tai *reformatio in peiuksesta* muuta johdu – sama toimivalta kuin valituksenalaisen päätöksen tehneellä viranomaisella (Suviranta DL 2/2005, s. 243).

Oikeuskäytännössä on myös ratkaisuja, joissa valitussidonnaisuutta on korostettu ratkaisun perusteluissa, kuten seuraavassa ratkaisussa:

VaHaO 1.2.2010 nro 10/0062/2: YSL:n mukaisessa valvonta-asiassa hevostallin pito oli määrätty keskeytettäväksi ilman hallintopakkoa, vaikka kyseessä oli jo neljäs päätös asiasta ja toiminta oli velvoitettu hakemaan ympäristölupaa. HaO hylkäsi haitankärsijöiden valituksen, ja totesi, että kun otettiin huomioon, että muutoksenhakijat olivat ilmoittaneet valituksessaan olevansa tyytymättömiä ainoastaan määräaikojen siirtämiseen, oli ympäristölautakunnan katsottava näissä oloissa ryhtyneen riittäviin toimenpiteisiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Toisenlaisilla valitusperusteilla asiassa olisi täytynyt hallintopakon käyttämisen edellytykset, mutta kun siinä ei ollut esitetty sellaista vaatimusta, ei HaO voinut puuttua asiaan viran puolesta. Tosin aina ratkaisuissa ei näin suoraan viitata valitussidonnaisuuteen, vaikka siitä olisikin kyse.

Valittajalla on siis periaatteessa mahdollisuus esittämillään vaatimuksilla määrätä siitä tai muuten vaikuttaa siihen, missä laajuudessa hallintotuomioistuimella on toimivalta tutkia vireille pantu asia. Lähtökohtaisesti hallintotuomioistuin tutkii päätöksen lainmukaisuuden ainoastaan valituksessa esitettyjen perusteiden kannalta myös siksi, että hallintovalitus ei ole hallinnollinen alistus, joten hallintotuomioistuimella ei ole velvollisuutta arvioida päätöksen lainmukaisuutta valituksessa vaadittua laajemmin.¹⁴¹ Siinä tapauksessa, että valituksessa on vaadittu valituksenalaisen päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan, on tuomioistuimen ratkaisulta laajempi. Tämän valitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi tutkimusongelmani kannalta hyödyllisimpiä ovat lähinnä ne ratkaisut, joissa on nimenomaisesti puututtu tutkimusteemaani käsitteleviin kysymyksiin.

1.4 Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen erityispiirteet

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn taustalla on usein reagointi johonkin esille tulleetseen ympäristöongelmaan, joten oikeudenala on korostetun ongelmakeskeinen.¹⁴² Ongelmakeskeisyys

¹⁴¹ Mäenpää 2007a, s. 500.

¹⁴² Urpo 1993, s. 10; Kuusiniemi – Kumpula 1997, s. 4; Määttä 1999, s. 11. Tämän vuoksi oikeudenala ei ole tarkkarajainen (Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. 54). Tämä ilmenee mm. ympäristöoikeuden määritelmästä fyysisen ympäristön käyttöä ja oikeussuhteita tutkivaksi oikeudenalaksi (Majamaa 1998, s. 296). Ympäristöoikeus on vieläkin suhteellisen pieni tutkimusala oikeustieteen piirissä (Fisher – Lange – Scotford – Carlarne JEL 2/2009, s. 221).

voidaan ymmärtää eri oikeudenaloille, eri tutkimusmenetelmiin tai eri tieteenaloille ulottuvana.¹⁴³ Tämä tutkimus on ympäristöoikeuden ongelmakeskeisyydestä poiketen sääntökeskeinen. Tosin oikeustapausaineistoa on hyödynnetty ongelmakeskeisesti käytännön ongelmatilanteiden kartoittamisessa.¹⁴⁴

Ympäristöoikeus on itsessään tavoitteellista.¹⁴⁵ Ympäristöoikeuden tavoitteet ovat kuitenkin keskenään erilaisia: yhtäältä tavoitteena on suojata ihmistä toisen ihmisen aiheuttamilta ympäristöä pilaavilta toimilta, toisaalta tavoitteena on suojata ympäristöä itsessään ihmisen aiheuttamilta ympäristöä pilaavilta toimilta.¹⁴⁶ Tämän tutkimuksen aihepiirissä sekä toisen ihmisen että ympäristön itsensä suojelemisen tavoitteet ovat molemmat keskeisiä. Esimerkiksi muille ihmisille aiheutuva terveyshaitta tai ehdoton pohjaveden pilaamiskielto voivat molemmat olla YSL:n jälkivalvontasäännösten soveltamisen perustana. Ympäristönsuojeluoikeus pohjautuu pitkälti terveydensuojeluun.¹⁴⁷ Myös tämän tutkimuksen teeman kautta ympäristönsuojeluoikeuden läheinen yhteys terveydensuojelunormistoon on havaittavissa sääntelyn ollessa näillä aloilla jopa osittain päällekkäistä.

Intressitilanteet ympäristöoikeudessa ovat vaihtelevia, ja koostuvat moninaisista julkisista ja yksityisistä intresseistä.¹⁴⁸ Asianosaissuhteet ovat ympäristöasioiden prosesseissa niin moninaisia, ettei prosessi ole kuvattavissa kaksiasianosaissuhteena.¹⁴⁹ Oikeussuhdetta monimutkaistaa edelleen se, että haitankärsijöinä voi olla useita eri asianosaisia itsenäisine vaatimuksineen.¹⁵⁰ Myös tässä tutkimuksessa, etenkin siltä osin kuin tutkimuskysymykset hahmottuvat käytännön oikeustapausten kautta, on nähtävissä, miten moninaisia prosessit ympäristöoikeudessa ovat. Vaikka tutkimuksen kohteena ovat viranomaismenettelyä edellyttävät jälkivalvonta-asiat, on prosesseissa usein mukana

¹⁴³ Kumpula – Määttä 2002, s. 207–208; Lehtonen 2005, s. 105.

¹⁴⁴ Kuten Jokela LM 1984, s. 191, toteaa, ongelmakeskeisessä oikeustapaututkimuksessa ei ole merkittävää eroa sillä, ovatko tarkasteltavat tapaukset ylempistä vai alemmista oikeuksista.

¹⁴⁵ Kuusiniemi 2001, s. 163; Hallberg YJ 4/2003, s. 15; Hollo 2004a, s. 19; Kokko 2008, s. 320. Kuusiniemi 2013a, s. 320, painottaa ympäristölainsäädännön olevan intressipunnintaan pohjautuva ympäristöpoliittinen instrumentti.

¹⁴⁶ Hallberg LM 1/1995, s. 25–26; Hollo LM 2/1996, s. 212–213; Hollo 2009b, s. 44. Ranta 2001, s. 241, toteaa ympäristöoikeuden olevan tämän vuoksi leimallisesti konfliktioikeutta. Klami YJ 1–2/1985, s. 15, näkee asian niin, että yksityiset oikeudet kohdistuvat osaan kokonaisuutta eli julkista etua, joka on ympäristöä koskevan oikeudellisen sääntelyn keskeinen peruste.

¹⁴⁷ Westerlund YJ 1–2/1985, s. 47.

¹⁴⁸ Hepola YJ 2/1995, s. 8. Fisher 2013, s. 432, kiinnittää huomiota ympäristöoikeudellisen päätöksenteon tehtävään yksityisten ja julkisten intressien yhteensovittajana.

¹⁴⁹ Majamaa 1987, s. 261; Vihervuori 2008, s. 497. Tutkimuksessa esitetyt käytännön oikeustapaukset kuvastavat myös tätä aspektia.

¹⁵⁰ Vihervuori 2012, s. 170.

useampia yksityisiä tahoja, esimerkiksi haitankärsijä toiminnanharjoittajan lisäksi. Poikkeuksellista ei ole myöskään se, että prosessiin osallistuu useampia viranomaisia tahoja.

Kuitenkin ympäristönsuojeluoikeudelle on leimallista horisontaalisuhteiden suhteellisen vähäinen merkitys siten, että kysymys palautuu yksittäisten (yksityis- ja julkisoikeudellisten) oikeussubjektien suhteeseen julkiseen valtaan.¹⁵¹ Tässä tutkimuksessa suhde julkiseen valtaan on kuvattuna tavalla korostunut, kun jälkivalvontakeinot ovat aina viranomaisvetoisia, vaikka yksityinen haitankärsijä olisikin asiassa vireille panijana. Kaikki tutkimuksen kohteena olevat jälkivalvonta-asiat voivat olla haitankärsijäaloitteisia YSL 186 §:n 1 momentissa olevan vireillepano-oikeuden mukaan. Asiat voivat olla myös puhtaasti viranomaisaloitteisia, eli aina YSL:n mukaisessa jälkivalvonta-asiassa ei ole muita osapuolia kuin viranomainen ja toiminnanharjoittaja. Hallinto-oikeudellinen aspekti on tässä tutkimuksessa valvontakeinojen viranomaisvetoisuudesta johtuen niin vahvasti läsnä, että tutkimusta voisi luonnehtia ympäristö- ja hallinto-oikeuden välimaastoon sijoittuvaksi.

Ympäristöoikeus on oikeudenalana myös korostetusti monitieteellinen ja monioikeustieteellinen.¹⁵² Ympäristöoikeudellisten kysymysten tutkimista ei voida täysin erottaa ympäristöongelmien ratkaisujen taustalla olevasta teknisestä ja luonnontieteellisestä tutkimustiedosta.¹⁵³ Ympäristöoikeudellisten ratkaisujen painopiste on tosiasiaselvityksessä ja tutkimustiedossa siten, että ratkaisun ympäristövaikutukset voidaan ennakoida ja arvioida.¹⁵⁴ Erityispiirteinä päätöksenteossa on toisinaan myös ratkaisujen vuoksi mahdollisesti syntyvien vahinkojen laajempi kuin paikallinen ulottuvuus, sekä se, etteivät vahingot aina ole korjattavissa tai ympäristö

¹⁵¹ Vihervuori 1989b, s. 33.

¹⁵² Kuusiniemi – Kumpulainen 1997, s. 4; Hollo 2004b, s. 81; Määttä – Nystén-Haarala Oikeus 4/2006, s. 512; Michanek – Zettenberg 2012, s. 29. Kumpulainen väitöskirja on esimerkki monitieteellisestä ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta (Pölonen – Raitio Oikeus 4/2006, s. 663–666), samoin myös Kallion tutkimus suotuisasta suojelutasosta luonnonsuojeluoikeudessa ja Pölösen kirjoitus vaihtoehtojen tarkastelusta YVA-menettelyssä, Laakson kirjoitus lahoppaan oikeudellisesta asemasta, Laakson ja Leppäsen *pro gradu* -tutkielmat sekä Borgströmin väitöskirja suden suojelusta (Kallio 2001, s. 26; Pölönen YJ 2–3/2003, s. 30 av. 13; Laakso YJ 2–3/2003, s. 63–64; Laakso 2003, s. 19; Leppänen 2003, s. 134–135; Borgström 2011, s. 18). Monioikeustieteellisestä tutkimuksesta ympäristöoikeuden alalla esimerkkinä voidaan mainita Pirjatanniemen väitöskirja ympäristörikosoikeudesta (Pirjatanniemi 2005, s. 27) sekä Hepolan väitöskirja oikeusvoimaopin transformaatiosta, jossa Tarukanteleen YJ 1/2005, s. 86, mukaan erityisen merkittävää on juuri se, että tutkimus on kohdistettu perinteisen oikeudenalajaottelun perusjaon ylitse.

¹⁵³ Eriksson Oikeus 1/1992, s. 3; Laakso YJ 2–3/2003, s. 113; Westerlund 2003, s. 10, 16; Vihervuori 2008, s. 497. Määtän 1999, s. 8, av. 32, mukaan ympäristöoikeutta leimaa avoimuus eri oikeudenalojen ja tieteiden vaikutteille. Muihin oikeudenaloihin verrattuna ympäristöoikeudessa lienee vallitsevana laajempi metodinen pluralismi. Tästä esimerkkinä Pappilan väitöskirjatutkimus biodiversiteetin suojelusta osana metsien käytön sääntelyä, ks. Pappila 2011, s. 6–8. Ks. myös Määttä 2010a, s. 192. Määttä JFT 6/2006, s. 564–565, huomauttaa tosin, että osaltaan tähän vaikuttaa viranomaisorganisaatioiden tuottamien soft law -oikeuslähteiden suuri määrä ja merkitys.

¹⁵⁴ Hallberg 2001, s. 72.

ennallistettavissa.¹⁵⁵ Tästä syystä pääpaino ympäristönsuojeluoikeudessa on ennakkovalvonnassa. Kuitenkin jälkivalvontakeinot täydentävät ennakkovalvontaa. Ennakkovalvonnan varaan rakentuminen näkyy tässäkin tutkimuksessa siten, että toiminnan ennakkovalvonnan muodolla on olennainen merkitys käytettävissä oleviin jälkivalvontakeinoin. Sekä ennako- että jälkivalvonnassa on pitkälti kysymys toiminnan seurausten laadun ja voimakkuuden arvioinnista.

Ympäristöoikeudessa aineellinen ja juridinen puoli voivat liittyä toisiinsa jopa niin tiiviisti, ettei niiden erottelu ratkaisutoiminnassa ole edes mahdollista.¹⁵⁶ Ympäristöoikeudellisen päätöksenteon taustalla vaikuttavasta luonnontieteellisestä ja teknisestä tiedosta ei seuraa, että ympäristöoikeudellinen tutkimus olisi väistämättä monitieteistä.¹⁵⁷ Tässä tutkimuksessa luonnontieteelliset kysymykset on mahdollisuuksien mukaan otettu ”annettuina” ja keskitytty ongelmanratkaisuun oikeustieteen keinoin.

Ympäristöoikeudella on väistämättä läheisiä yhteyksiä myös muihin oikeudenaloihin.¹⁵⁸ Ympäristöoikeudelle tyypillinen monioikeustieteisyys johtunee oikeussystemaattisesti siitä, että tutkimusintressit sijoittuvat samanaikaisesti useille eri oikeudenaloille.¹⁵⁹ Lisäksi pyrkimys julkis- ja yksityisoikeuden erotteluun soveltuu huonosti ympäristöoikeuteen, kun oikeudenalalla on piirteitä molemmilta alueilta. Julkis- ja yksityisoikeudellinen näkökulma lomittuvat ympäristöoikeuden alalla, osin jopa samoissa normistoissa.¹⁶⁰ Ympäristöoikeudella on vahva sidos hallinto-oikeuteen ja sitä kautta myös hallintotuomioistuimiin. Hallinnollinen muutoksenhaku muodostaa valtaosan kaikesta ympäristöasioihin liittyvästä lainkäytöstä.¹⁶¹ Tämä tutkimus on tyypillinen esimerkki ympäristö- ja hallinto-oikeuden välisestä yhteydestä sen sijoituessa ympäristö- ja hallinto-oikeuden välimaastoon.

¹⁵⁵ Majamaa 1987, s. 271.

¹⁵⁶ Mäkinen 2004, s. 196. Myös Tolvanen – Tarukannel LM 6/2011, s. 1124, huomauttavat hallintotuomioistuinten tarpeesta ymmärtää mm. ”biologisten, ekologisten ja teknillisten tutkimustulosten kriittisen arvioinnin perusteita”. Kuten Hollo LM 2/1996, s. 213, toteaa, modernin ympäristöoikeuden kehittymisen välttämättömänä edellytyksenä on ollut riittävä luonnontieteellinen tieto ympäristömuutosten mekanismeista sekä tekninen kehitys, joka on mahdollistanut ympäristönsuojelutekniset toimenpiteet. Westerlund 2006, s. 185, kysyykin, miten ongelma voitaisiin yrittää ratkaista, jos itse ongelmaa ei ymmärretä.

¹⁵⁷ Salila 2005, s. 36.

¹⁵⁸ Kuusiniemi 2001, s. 167; Määttä 2005a, s. 409; Hollo 2009b, s. 39; Kuokkanen YJ 2/2010, s. 36. Ympäristöoikeuden alaa on vaikea täsmällisesti määrittää, kun monet säännökset käytännössä vaikuttavat ympäristönsuojeluun, vaikkei se olisi niiden (ensisijainen) tavoite (Moules 2011, s. 4). Tällaista rajanvetoa ei kuitenkaan tarvitse tämän ympäristöoikeuden ydinalaan, ympäristönsuojeluoikeuteen sijoittuvan tutkimuksen teemoilta tehdä.

¹⁵⁹ Määttä 1999, s. 12. Tämä tutkimus olisi mahdollista luokitella ympäristöprosessioikeudelliseksi. Ks. Hollo 1991, s. 19; Suvantola 2003, s. 4.

¹⁶⁰ Määttä 1999, s. 126; Lindblom 2001, s. 22; Pärnänen 2012, s. 4. Siitari-Vanne 2005, s. 363–364, mainitsee juuri YSL:n mukaisen lupaharkinnan esimerkkinä yksityis- ja julkisoikeuden yhdistävästä normistosta.

¹⁶¹ Suvantola 2007, s. 366; Suvantola YJ 4/2012, s. 11.

Ympäristönsuojeluoikeus käsittää ympäristön pilaantumisen torjunnan sääntelyn, kuten ilman- ja vesiensuojelun, meluntorjunnan ja jätteistä aiheutuvien haittojen torjunnan.¹⁶² Tässä tutkimuksessa reunaehdoja asettavat ympäristönsuojeluoikeuden lisäksi myös hallinto-oikeus ja hallintoprosessioikeus, kun ympäristönsuojeluoikeuden sisältöä hahmotetaan viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnan avulla.¹⁶³ Ympäristönsuojeluoikeus sisältää sekä yksityisoikeudellisen että julkisoikeudellisen elementin. Kyse on viranomaispäätöksistä, joissa usein esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja haitankärsijän yksityisoikeudelliset edut ovat konfliktissa.¹⁶⁴ Jälkivalvontakeinojen käyttäminen edellyttää hallintomenettelyä, eli tutkimuksen kohteena tässä ovat tietyt viranomaisprosessit. Ympäristönsuojelulainsäädännön keskeisenä pyrkimyksenä on sovittaa yhteen sinänsä oikeutettuja käyttötapoja siten, ettei kummallekaan osapuolelle, toiminnanharjoittajalle tai haitankärsijälle, aiheudu kohtuuttoman suuria haittavaikutuksia.¹⁶⁵ Konfliktit ilmenevät moniin suuntiin yksityisten välisissä, yksityisen ja julkisen intressin välisissä ja eri julkisten intressien välisissä suhteissa.¹⁶⁶ Oikeussuhteiden moninaisuudella on vaikutusta myös tässä tutkimuksessa, ja tutkimuksessa käytetyt oikeustapaukset ilmentävät osaltaan erisuuntaisten ja moninaisten intressien vaikutusta päätöksentekoon. Lähtökohtaisesti tässäkin tutkimuksessa käsitelty ympäristöoikeudelliset konfliktit ilmenevät eri suuntiin, kun toisaalta toimintaa on rajoitettava siitä aiheutuvien terveys- tai ympäristöhaittojen vuoksi, ja toisaalta toimijalla tulisi olla oikeus hyödyntää omaisuuttaan.¹⁶⁷

Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen leimallinen erityispiirre on sääntely avointen ja joustavien oikeusnormien avulla, jotka konkretisoituvat yksittäisissä oikeudellisissa ratkaisuissa ja tulkintatilanteissa.¹⁶⁸ Lainsäätäjä on joustavien käsitteiden säätämällä tavallaan delegoinut

¹⁶² Kuusiniemi 1992, s. 32–33; Hakkarainen – Kvist 2000, s. 15; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. 57; Kuusiniemi 2012, s. 64. Tosin Määttä 2001b, s. 279, huomauttaa ympäristönsuojeluoikeuden ja luonnonvaraoikeuden jaottelun ongelmallisuudesta mm. ilmastonmuutoksen torjunnan kuulussa molempiin osaluokkiin. Tämän tutkimuksen luokittelu ympäristönsuojeluoikeuden alaan ei kuitenkaan ole ongelmallista.

¹⁶³ Rytölä LM 1970, s. 801, toteaa ympäristönsuojelua koskevista julkisoikeudellisista normeista merkityksellisimpiä olevan hallinto-oikeudellisiin säädöksiin sisältyvät oikeusnormit. Tosin kirjoituksen julkaisuaikana ympäristönsuojelua koskevat normit olivat lainsäädännössä hajanaisempia kuin nykyään.

¹⁶⁴ Hollo LM 2/1996, s. 213.

¹⁶⁵ Hollo 2009a, s. 34.

¹⁶⁶ Norrman – Westerlund 1994, s. 23–26; Bengtsson 1999, s. 30. Ks. ympäristöristiriitojen tunnistamisesta Suvantola 2010, s. 113–134. Toisaalta kuitenkin pilaantumisen torjunnan sääntelyn hyväksyttävyyttä helpottaa ainakin osittain yleisten ja yksityisten etujen samansuuntaisuus (Määttä 2001b, s. 278).

¹⁶⁷ Ks. esim. Lindblom 2001, 79; Hollo 2009a, s. 27–32.

¹⁶⁸ Hallberg 1987, s. 7; Kuusiniemi 1992, s. 129; Ojanen Oikeus 1/1992, s. 42; Hallberg 1993, s. 73; Määttä 1999, s. 117; Määttä YJ 3–4/1999, s. 6; Kuusiniemi 2001, s. 171; Ranta 2001, s. 242; Hallberg YJ 4/2003, s. 14; Määttä 2005b, s. 265; Andersson 2010, s. 32–33; Karhu – Määttä 2010, s. 64. Majamaan DL 9–10/1985, s. 380, mukaan tuomioistuin

lainsäädäntövaltaa tosiasiallisesti lainsoveltajille.¹⁶⁹ Vaikka ympäristöoikeudelliset säännökset on usein kirjoitettu siten, että niillä on tarkoitettu sitovasti järjestää tietyt oikeussuhteet, muuttuu lainsäätäjän rooli tulkinnallisen viitekehyksen asettajaksi käytettäessä joustavia käsitteitä, jolloin tulkintamahdollisuudet ovat avoimia.¹⁷⁰ Viranomaisen harkinta ei ole tällöin vapaata tai kontrolloimatonta, mutta käsitteen merkityssisältö voi määräytyä eri oloissa eri tavoin.¹⁷¹ Oikeusnormien joustavuuden syitä ovat muun muassa yksilölliset erityisolosuhteet, jolloin yksityiskohtaisten normien säätäminen ei ole mahdollista tai mielekästä, samoin kuin tiettyjen alojen vahva dynaaminen luonne ja nopeaan tahtiin muuttuvat sääntelykohteet esimerkiksi innovaatioiden vuoksi. Lainsoveltajilla on lainsäätäjää paremmat mahdollisuudet reagoida nopeasti ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin.¹⁷² Silti joustavien normien käyttäminen lainsäädäntövaltaa delegeoivalla tavalla voidaan katsoa ongelmalliseksi valtiovallan kolmijako-opin kannalta. Joustavan sääntelyn ollessa kyseessä oikeudelliset ratkaisut eivät voi perustua ainoastaan lain sanamuotoon eivätkä lainvalmistelutyötkään aina avaa täysin sitä, miten lakia pitäisi tulkita.¹⁷³ Oikeuskäytännön selvittäminen on merkityksellistä myös siksi, että oikeuskäytännössä joustavasti ilmaistuille normeille vakiintuu usein melko yksiselitteisiä merkityssisältöjä.

On kuitenkin otettava myös huomioon kysymys, missä määrin oikeuskäytännössä on yleistettäviä linjauksia tai voiko niitä edes syntyä, kun ympäristöoikeudellinen ratkaisutoiminta on niin tilannesidonnaista ja kasuistista.¹⁷⁴ Aina ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua, vaan ratkaisua tehtäessä on punnittava erilaisten intressien keskinäistä painoarvoa. Oikeuskäytännön merkitys

on usein avoimesti asetettu lainsäätäjän työn jatkajaksi, jotta lainsäätäjä välttyisi ottamasta kantaa ko. ongelmaan. *Vihervuori* 1998, s. 220, huomauttaa tällaisen sääntelytavan olevan usein väistämätöntä, eikä sitä aina pidetä edes ei-toivottavana. *Kallion* 2002, s. 96, mukaan ympäristöön liittyvän tiedon epävarmuus, kiistanalaisuus ja joskus myös ristiriitaisuus ovat osaltaan vaikuttaneet joustavien normien käyttöön sääntelyssä. Ympäristövaikutukset ovat usein tapauskohtaisia ja luonteeltaan moninaisia. Yksilöllisten olosuhteiden runsaus puoltaa harkintavallan jättämistä lain soveltajille (*Määttä* 2011, s. 103). *Kuusiniemen* 1998a, s. 84, mukaan osittain on kysymys väljiä ilmaisia sisältävistä puitelaeista, joiden käytännön toteuttaminen on jätetty hallintoviranomaisille, ja osittain lainsäädäntö rakentuu tapauskohtaisista kohtuullisuutta tavoittelevien punninta- ja tavoitenormien varaan.

¹⁶⁹ *Ojanen Oikeus* 1/1992, s. 42; *Määttä YJ* 2/1999, s. 18; *Määttä* 2010b, s. 52.

¹⁷⁰ *Hollo* 2009b, s. 41. *Hollo YJ* 2/1999, s. 3–4; *Syrjänen* 1999, s. 1; *Herler* 2008, s. 132; *Mäntylä* 2010, s. 267, mainitsevat tuomioistuimen oikeutta luovan roolin ympäristöasioissa korostuneen osittain juuri sääntelyn joustavuuden vuoksi. Ks. myös *Husa Oikeus* 1/2003, s. 4–25. *Merikoski* 1958, s. 49–50, päätyy sille kannalle, että joustavien normien sisällön tyhjentävä selvittely on yhteensoveltumaton joustavan normin käsitteen kanssa.

¹⁷¹ *Hollo* 1991, s. 10. Tulkinnallisesti avoimen käsitteen soveltaminen päätöksenteossa edellyttää myös muuta kuin oikeustieteellistä tietoa (*Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, s. 55).

¹⁷² *Hallberg* 1990, s. 210; *Määttä, K.* 2004, s. 204; *Määttä* 2010b, s. 53.

¹⁷³ *Kuusiniemi* 2001, s. 172; *Määttä, K.* 2004, s. 204–205. *Kuusiniemi* 2003, s. 66, toteaa, että joustavien normien tulkintakannanotot ympäristöoikeudessa ovat tyypillisesti arvoväritteisiä. Kuitenkin myös joustavien normien tulkinnassa kyse on lain soveltamisesta yksittäistapaukseen, jolloin ratkaisua koskevat oikeusturvan ja ennustettavuuden vaatimukset. Myös *Ranta* 2001, s. 245, huomauttaa joustavien säännösten lisäävän lainsoveltajan harkintavalttaa antaen tilaa arvoasetelmille ja periaatepunninnoille. Näin myös *Makkonen* 1981, s. 138; *Kuusiniemi* 2003, s. 75.

¹⁷⁴ *Määttä LM* 6/2004, s. 1101.

ympäristöoikeudessa voidaan siis nähdä joko tavanomaista suurempana,¹⁷⁵ tai sitten tavanomaista vähäisempänä, ainutkertaisia tilanteita koskevinä yksittäisratkaisuin, joista ei voida yleistää tulkintasääntöjä.¹⁷⁶ Tosin oikeuskäytäntöä voidaan tarkastella aineellisten ja menettelyllisten kysymysten osalta. Menettelyllisten kysymysten osalta oikeuskäytännön merkitystä ei ole kiistetty.¹⁷⁷ Tässä tutkimuksessa oikeuskäytäntöä hyödynnetään nimenomaan menettelyllisissä kysymyksissä, eikä pyrkimyksenä ole tilannesidonnaisten joustavien normien merkityssisällön vakiinnuttaminen, kuten esimerkiksi kohtuuttoman rasituksen kynnyksen paikantaminen oikeuskäytännön avulla.

Mielestäni oikeuskäytännön merkitys ja siinä tehdyt linjaukset ovat ympäristöoikeuden joustavien käsitteiden tulkinnassa keskeisiä, kunhan tulkitsija osaa erottaa tapauksista niiden kasuistiset piirteet ja pitää mielessään myös ne hallintoprosessuaaliset reunaehdot, jotka rajoittavat tulkintojen ”ammentamista” oikeuskäytännöstä. Oikeuskäytännöstä nimenomaan ilmenee, mikä merkityssisältö joustaville käsitteille on annettu ja kuinka lain ilmaisut täsmentyvät ympäristöoikeuden käytännön soveltamistilanteissa.¹⁷⁸ Tässä tutkimuksessa pääpaino on tutkimusaiheen vuoksi menettelyllisissä kysymyksissä, jotka eivät tosin ole täysin erotettavissa aineellisista kysymyksistä, kuten kohtuuttoman rasituksen kynnyksen ylittymisen merkitys sovellettavaksi tulevaan jälkivalvontakeinoon. Tutkimus pyrkii oikeuskäytännön avulla tarkastelemaan jälkivalvontasäännösten systematiikkaa ja esimerkiksi rasituksen kohtuullisuusarvioinnin vaikutusta toiminnan jälkivalvontaan. Oikeuskäytäntöä ei KHO:n julkaistuja ratkaisuja lukuun ottamatta hyödynnetä normatiivisesti.

¹⁷⁵ Näin esim. *Kuusiniemi* 1992, s. 163. Myös *Määttä* 2010a, s. 196, toteaa, että oikeuskäytännön merkitys oikeuslähteenä ympäristöoikeuden tutkimuksessa on korostunut. *Määttä*n mukaan ”julkaisemattoman oikeuskäytännön käyttäminen lähdeaineistona on ympäristöoikeudessa ollut jopa eräs onnistuneen tutkimuksen kriteeri käytännöllisen lainopin alaan sijoituviissa tutkimuksissa.” *Nilsson* 2013, s. 367, näkee käytännön lainsoveltamista koskevan tutkimuksen olevan arvokasta ympäristöoikeudellisen lainsäädännön ja soveltamiskäytäntöjen kehittämisessä.

¹⁷⁶ Tähän tapaan *Ekroos* 1995, s. 50. Myös *Ekroos* 1998, s. 22, toteaa, että ”ympäristöoikeuden alalla ei aineellisessa mielessä voi olla prejudikaatteja, koska ympäristölliset olosuhteet ovat yleensä erilaisia – vertailukelvottomia.” Ks. myös *Bengtsson* 1997, s. 106, tapauskohtaisten olosuhteiden merkityksestä. Myös *Pölönen* 2002, s. 109; *Pölönen* 2007, s. 8, katsoo oikeudenalaa leimaavan tapauskohtaisuuden hankaloittavan analogiatulkintojen tekemistä.

¹⁷⁷ *Pölönen* 2004, s. 6 av. 17.

¹⁷⁸ *Hollo* YJ 4/2008, s. 19, huomauttaa, että ”Suomessa hallintotuomioistuimet ovat omaksuneet vahvan tulkitsijan roolin ympäristöllisissä lupa-asioissa”. *Lindblomin* 2002, s. 738, mukaan ympäristöoikeuden hallinto-oikeudelliset piirteet ja viranomaisvaikutteisuus ovat vahvistuneet myös Ruotsissa vähentäen yleisten tuomioistuinten merkitystä oikeudenalalla. Tämän vuoksi, kun oikeusjärjestys rakentuu siten, että tuomioistuinkäytännöllä tosiasiaa täydennetään oikeusjärjestyksen joustavia normeja, on oikeuskäytännöllä väistämättä suuri merkitys myös ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. Systeemi on rakennettu siten, että viime kädessä tuomioistuin päättää ympäristöasioista, jolloin se samalla tekee argumentinvalintaa koskevan ratkaisun (*Hollo* 2009b, s. 63). Ks. esim. *Pokan* väitöskirjatutkimus, jossa hän on tarkastellut empiirissävyisesti ja ongelmakeskeisesti toimivaa oikeusjärjestystä ja kansalaisten reaalaisia oikeusturvaongelmia (*Pokka* 1991, s. 18).

Tyypillistä ympäristöoikeudelle on myös eri säädösten lomittuminen ja verkottuminen toisiinsa siten, että eri lait tai eri viranomaisten toimivallat tulevat tietyissä tilanteissa sovellettaviksi joko päällekkäisesti tai rinnakkaisesti taikka toisiaan täydentävästi.¹⁷⁹ Tästä esimerkkinä voidaan mainita ympäristönsuojelulain 180 §:n ja terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin päällekkäinen ja rinnakkainen soveltaminen.¹⁸⁰ Näiden päällekkäisten ja rinnakkaisten soveltamisalojen tutkimiseksi on oikeuskäytäntö selvitetty myös terveydensuojelulain jälkivalvonnan osalta. Myös tältä osin tutkimuksen pyrkimyksenä on systematisoida se, mikä lainkohta tulee kussakin tilanteessa ensisijaisesti sovellettavaksi. Koska ympäristönsuojeluoikeudessa muutoksenhaku on vain ympäristönsuojelulain ja vesilain osalta keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, tutkimusta varten tarpeellista aineistoa terveydensuojelulain soveltamisesta on kerätty myös muista hallintotuomioistuimista.¹⁸¹

1.5 Yhteenveto tutkimuksen lähtökohdista

Jokainen oikeuslähde tuo lisäarvoa tutkimukselle, mikäli sen käyttö ja siitä johdettavat tulokset on perusteltu lainopillisen metodin kannalta hyväksyttävällä tavalla. Oikeuslähteet ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja kerrostuneessa suhteessa.¹⁸² Pelkästään yksittäistä oikeuslähdetä tutkimalla tarkasteltavista lainkohdista ei saataisi riittävän monipuolista tai riittävän kestäväällä tavalla perusteltua tulkintaa. Tämä tutkimus tähtää perusteltujen tulkintakannanottojen tekemiseen tutkittavien lainkohtien soveltamisaloista sekä lainkohtien käyttötilanteiden systematisoimiseen suomalaista oikeuslähdeoppia kunnioittaen. Erityisenä metodologisena piirteenä on runsas oikeustapausaineiston hyödyntäminen.

¹⁷⁹ *Hollo* YJ 1–2/1985, s. 34; *Karhu – Määttä* 2010, s. 72. Ks. myös *Suvantola* 2006, s. 43. *Hollon* 2009a, s. 42–43, mukaan ”ympäristöoikeuden polveileva ja runsas sääntelyviidakko ei suoranaisesti estä päätöksentekijöiden subjektiivisten tavoitteiden asettamista niin, että sovellettavien, usein eri yhteyksistä peräisin olevien normien keskinäistä suhdetta voidaan tarpeen mukaan painottaa ratkaisun perusteluissa eri tavoin.” *Suvantola* 2004, s. 444, huomauttaa, että säännösten päällekkäisen tai rinnakkaisen soveltamisen osalta kyse ei ole *normiristiriidasta*, vaan ne ovat samanaikaisesti sovellettavissa, mahdollisesti eri viranomaisissa eri näkökulmista. (*kurs. LS*) Aiemman ja myös voimassa olevan ympäristönsuojelulain yhdenmisen ympäristölupajärjestelmän eräänä keskeisenä tavoitteena oli aiemman sektorijärjestelmän aiheuttamien päällekkäisyyksien poistaminen.

¹⁸⁰ Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 306–333.

¹⁸¹ Terveysvalvonnan osalta käytäntö on selvitetty aiemman ympäristönsuojelulain voimassaolon ajalta kevääseen 2012, jolloin keräsin aineistoa ensimmäistä tutkimukseen kuuluvaa artikkelia varten. En katsonut tarpeelliseksi päivittää oikeuskäytäntöä terveysvalvonnan osalta tutkimuksen yhteenveto-osiota varten.

¹⁸² *Tolonen* 2003, s. 170.

2 Ympäristönsuojelulain keinovalikoima jälkivalvonnassa

2.1 Jälkivalvonnan rakenne ja tausta

Ympäristönkäyttöä ohjataan suorasti ja epäsuorasti. Epäsuoraa ohjausta ovat muun muassa markkinamekanismia hyödyntävä hintaohjaus ja suora ohjausta muun muassa toiminnanharjoittajan velvoittaminen tiettyyn toimintaan tai siitä pidättäytymiseen esimerkiksi sanktioiden uhalla.¹⁸³ Ohjauskeinot jaotellaan myös hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus, eli kielto- ja käskynormit osana oikeusjärjestystä ja niitä konkretisoivat hallinnolliset päätökset ovat keskeinen ohjausinstrumentti ympäristöä pilaavien toimintojen sääntelyssä Suomessa.¹⁸⁴ Tämän tutkimuksen kohteena on siis ympäristönkäytön sääntelyssä maassamme keskeinen suora hallinnollis-oikeudellinen ohjaus. Pilaantumisen ehkäisemisen yleislaki on ympäristönsuojelulaki, ja sen tärkein ohjauskeino on ympäristölupa. Oikeudellis-hallinnollisella jälkivalvonnalla on keskeinen rooli sekä ympäristöluvanvaraisten että muiden ympäristön pilaantumista aiheuttavien toimintojen ympäristönkäytön ohjauksessa.

Ympäristönsuojeluoikeudessa ennakkovalvonta on ensisijainen keino ympäristön pilaantumisen ehkäisemisessä. Ennakkovalvonnassa toiminnanharjoittajan toiminnan sallittavuus ja reunaehdot ympäristön pilaantumisen näkökulmasta kontrolloidaan etukäteen, ennen toiminnan aloittamista. Jälkivalvonnassa toiminnanharjoittajan toiminnan sallittavuus kontrolloidaan toiminnan aloittamisen jälkeen, joko suhteessa toimintaa ohjaavaan ennakkovalvontanormiin tai sitten itsenäisenä asiana, jos toimintaa ei ole ennen sen aloittamista kontrolloitu yksittäistapauksellisessa ennakkovalvonnassa. Jälkivalvonnan perustana ajatellaan olevan lainsäädännössä asetetut tai siihen perustuvat velvoitteet ja kiellot, jolloin jälkivalvonta osittain täydentää ennakkovalvontakeinoja. Jälkivalvonta tulee itsenäisesti sovellettavaksi, tavallaan ennakkovalvontakeinoja korvaavalla tavalla silloin, kun kyse on ennakkovalvonnan piiriin kuulumattomasta toiminnasta. Tällöin kyse on yleensä pienehköjä ympäristövaikutuksia aiheuttavista toiminnoista.¹⁸⁵ Tässä yhteydessä toimintaa arvioidaan sitä suoraan sääntelevien lakien, asetusten ja viranomaismääräysten (yleisnormien) perusteella. Hallintopakolla on olennainen rooli jälkivalvonnassa ja lain systematiikassa, kun se on

¹⁸³ Hollo 2001, s. 14; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2013, s. 107.

¹⁸⁴ Hollo 2001, s. 14; Hollo 2009a, s. 94, Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2010, s. 29–30; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2013, s. 108.

¹⁸⁵ Hakkarainen – Kvist 2000, s. 34; Hollo 2009a, s. 101; Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2010, s. 31–32.

lähes ainoa reagenttikeino toiminnanharjoittajan oikeudenvastaiseen toimintaan. Hallintopakon käsittäminen vain ”oikeudelliseksi perälaudaksi” ei näin ollen ole perusteltua.¹⁸⁶

Hallintopakko jaetaan perinteisesti välilliseen ja välittömään hallintopakkoon. Jaottelu perustuu pakotetun tahtoon vaikuttamisen välittömyyteen. Välillisessä hallintopakossa pakolla ensi vaiheessa vain uhataan, ja vasta uudella viranomaispäättöksellä pakote laitetaan täytäntöön, mikäli se, johon pakote on kohdistettu, ei ole muuttanut toimintaansa uhan asettamispäättöksellä tavoiteltuun tilaan. Välitön hallintopakko pannaan täytäntöön välittömästi viranomaistoimin, kun kyse on tilanteesta, jossa toimintaa ei voida enää hetkeäkään sallia sellaisenaan.¹⁸⁷ Tässä luvussa esitän tiivistetysti väitöskirjaan kuuluvien kolmen artikkelin keskeisen sisällön. Luvun perustana olevat ajatukset on esitetty syventävämmiin samoin kuin perustelut tutkimustuloksille on esitetty yksityiskohtaisemmin varsinaisissa väitöskirja-artikkeleissa kuin tässä luvussa. Yhteenvedo-osion 4 luvussa esitän vielä tutkimuksesta kumpuavat tulkintasuositukset ja lainsäädännön kehittämisehdotukset kootusti.

Ympäristönsuojelulaissa sekä välillinen että välitön hallintopakko ovat ohjauskeinovalikoimassa. Ympäristönsuojelulain 175 § rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta eli välillisestä hallintopakosta kuuluu seuraavasti:

Valvontaviranomainen voi:

- 1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia, sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa;
- 2) määrätä 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta;
- 3) määrätä toiminnanharjoittajan riittävissä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä sen aiheuttavan tämän lain vastaista ympäristön pilaantumista.

¹⁸⁶ *Vihervuori* LM 1/2004, s. 155. *Vihervuori* tarkoittaa kirjoituksessaan hallintopakon asemaa luonnonsuojelulaissa ennallistamiseen velvoittamisen mahdollistajana. Nähdäkseni hallintopakolla on yhtä merkittävä asema ympäristönsuojeluoikeudessa kuin luonnonsuojeluoikeudessa. Myös *Ekroos – Kumpulainen – Kuusiniemi – Vihervuori* 2010, s. 47, toteavat hallintopakkomenettelyn olevan keskeinen osa hallinnollista ympäristövastuuta. Myös *Mäkinen* 1988, s. 22; *Vihervuori* 1999, s. 187, toteavat valvonnan olevan keskeinen ympäristönsuojelun ohjauskeino. *Erkkilä – Marttisen* DL 4/2008, s. 608, mukaan viranomaisen toimivalta hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen on käytännössä tärkeä hallinto-ohjauksen muoto. *Vihervuori* 2002, s. 354, toteaa hallintopakkoasioiden olevan käytännössä yksityisen tahon käytettävissä oleva oikeussuojakeino ympäristölainsäädännön vastaisen olotilan korjaamiseksi. *Hollon* LM 2/1996, s. 218, mukaan juuri ennako- ja jälkivalvonnan edellytykset ja keinovalikoima ovat keskeinen osa nykyistä ympäristöoikeutta. Ympäristöasioissa päätöksentekojärjestelmät ovat korostuneen merkityksellisiä.

¹⁸⁷ Esim. *Kulla* 1984, s. 17; *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 291.

Luvanvaraisen toiminnan osalta määräyksen antaa valtion valvontaviranomainen, jos ympäristöluvan myöntää valtion ympäristölupaviranomainen, ja muutoin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Jos määräys koskee luvanvaraista toimintaa, jonka lupa-asia on käsiteltävä 47 §:n mukaisesti yhteiskäsittelyssä, määräys annetaan siten kuin hallintopakkoasiasta säädetään vesilain 14 luvussa. Jos määräys koskee ainoastaan tässä laissa tai sen nojalla säädetyn velvoitteen noudattamista, se annetaan kuitenkin tämän lain mukaisesti.

Määräystä ei voida antaa välittömästi 11 tai 20 §:n täytäntöönpanemiseksi.

Ympäristönsuojelulain 175 § on lähes identtinen aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n kanssa lukuun ottamatta muutamia teknisiä muutoksia. Myös YSL:n esitöiden mukaan säännös on sama.¹⁸⁸ Aiemman ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan 84 § vastasi vesilain virka-apujärjestelmää sekä ilmansuojelulain (ISL), meluntorjuntalain (MTL) ja jätelain hallintopakkosäännöksiä.¹⁸⁹ Aiemmin voimassa olleiden ISL 22 §:ssä, MTL 21 ja 22 §:ssä, vanhan jätelain 57 §:ssä ja vanhan vesilain 21 luvun 3 §:ssä oli säädetty viranomaisen mahdollisuudesta hallintopakkokeinojen käyttämiseen, jos joku toimii lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisen velvollisuutensa. Välillinen hallintopakko on ollut valvontakeinona ympäristönsuojeluoikeudessa siis jo ennen aiemman ympäristönsuojelulain säätämistä, ja se käyttämisen perusedellytys eli lainvastaisuus on myös ollut lähtökohtana ympäristönsuojeluoikeuden systematiikassa ennen ympäristönsuojelulain säätämistä.¹⁹⁰

Ympäristönsuojelulain 181 §:ssä säädetään toiminnan keskeyttämisestä eli välittömästi hallintopakosta seuraavasti:

Jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, valvontaviranomaisen on keskeytettävä toiminta siltä osin kuin se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei itse ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin.

¹⁸⁸ HE 214/2013 vp., s. 160.

¹⁸⁹ HE 84/1999 vp., s. 86.

¹⁹⁰ Hallintopakon on oltava perusteiltaan oikeudellisesti sidottua, koska siinä on kyse korostetusti julkisen vallan käyttämisestä (Kulla 1984, s. 22–23).

Toiminnanharjoittajaa on kuultava mahdollisuuksien mukaan ennen keskeyttämistä. Keskeyttämistoimenpiteestä on laadittava pöytäkirja ja keskeyttämisestä on viivytyksettä tehtävä päätös. Viranomaisen on lisäksi annettava tieto siitä, miten toiminnan jatkamiseksi menetellään.

Luvanvaraisen toiminnan keskeyttää valtion valvontaviranomainen, jos ympäristöluvan myöntää valtion ympäristölupaviranomainen, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jos se myöntää luvan.

Ympäristönsuojelulain 181 § pohjautuu aiemman ympäristönsuojelulain 86 §:ään, jonka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastasi lähinnä terveydensuojelulakia.¹⁹¹ TSL 52 §:n mukaan, milloin 51 §:ssä tarkoitettu terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, voidaan terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi antaa välttämättömiä määräyksiä. TSL:n esitöiden mukaan määräystä on kuitenkin mahdollista tehostaa TSL 53 §:n mukaisesti uhkasakolla tai teettämisuhalla. TSL 52 § vastaa aiemman terveydenhoitolain (THL, 469/1965) 81 §:n periaatteita.¹⁹² TSL 52 § ei ole siis täysin vastaava YSL 181 §:n kanssa, kun siinä ei ole kyse välittömän hallintopakon käytöstä.¹⁹³

Ympäristönsuojelulaissa säädetään lisäksi yksittäisen määräyksen antamisesta, jolle on suora vastine muualla lainsäädännössämme ainoastaan terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentissa.¹⁹⁴ Tällaisten määräysten antamista ei siis ole katsottu tarpeelliseksi jälkivalvontakeinoksi muussa ympäristönkäytön sääntelyssä. Ympäristönsuojelulain 180 § yksittäisen määräyksen antamisesta kuuluu seuraavasti:

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräys voi koskea toimea tai rajoitusta, toiminnan tarkkailua tai tiedottamista taikka valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista. Määräys ei

¹⁹¹ HE 84/1999 vp., s. 87–88.

¹⁹² HE 42/1994 vp., s. 33–34.

¹⁹³ Nyholm YJ 1/2014, s. 28.

¹⁹⁴ Ks. Nyholm 2013a, s. 351 av. 169, jätelain 125 §:n systematisoinnista suhteessa YSL 180 §:n edeltäjään aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:ään. JäteL 125 § yksittäisten määräysten antamisesta ei lain esitöissä sanotusta huolimatta vastaa sisällöltään YSL 180 §:ää, kun sen mukaan määräyksiä voidaan antaa roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Kuitenkin JäteL 72 § sisältää roskaamiskiellon ja JäteL 28 §:n 1 mom. jätteen haltijan velvollisuuden järjestää jätehuolto. Näin ollen JäteL 125 §:n nojalla on kyse lain kieltojen ja velvoitteiden täytäntöönpanosta ilman hallinnollista uhkaa, eikä tietyn seurauksen perusteella asetettavasta viranomaismääräyksestä, kuten YSL 180 §:ssä.

voi koskea luvanvaraista toimintaa eikä rekisteröitävää toimintaa. Määräyksen on oltava kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja ympäristön pilaantumisen merkittävyys.

Ympäristönsuojelulain 180 § vastaa aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:ää, joka vastasi lähinnä aiempaa ilmansuojelulain 21 a §:ää.¹⁹⁵ Aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n soveltamiskynnystä oli ISL 21 a §:stä madallettu siten, ettei pilaantumisen tarvitse olla äkillisesti ilmenevää eikä merkittävää, vaan pelkkä pilaantuminen tai sen vaara riittää. ISL 21 a §:n perustelujen mukaan lainkohdassa mainitut kiellot ja määräykset voitiin antaa toiminnoille, jotka eivät olleet luvanhakuvelvollisia. Säännöksen nojalla voitiin määrätä rajoituksista ja kielloista, jos jokin lyhytaikainen toiminta tai muu toiminta lyhytaikaisesti ja äkillisesti aiheutti merkittävää ilman pilaantumista. Tällaisia tilanteita voi syntyä monenlaisessa toiminnassa. Tyypillisesti tässä tarkoitettut toiminnot aiheuttivat ilman pilaantumista vähentämällä ympäristön viihtyisyyttä joko hiukkas- tai hajupäästöjen vuoksi. Jos pilaantumista aiheutti pitempiaikainen ja tehdasmaisempi toiminta normaalioloissaan, tuli tällainen toiminta määrätä luvanhakuvelvolliseksi. Samanlainen säännös on TSL 51 §:ssä.¹⁹⁶

TSL 51 §:n 1 momentin säännös valvonnallisista määräyksistä terveyshaitan poistamiseksi tai ehkäisemiseksi on edelleen voimassa. Se on soveltamisalaltaan hyvin lähellä YSL 180 §:ää, ja tietyissä tilanteissa säännökset soveltuvat rinnakkain.¹⁹⁷ TSL 51 §:n 1 momentti pohjautuu terveydenhoitolain 82 §:ään.¹⁹⁸ Ilmansuojelua ja erityisesti terveydensuojelua koskeissa laeissa on siis ollut jo ennen ympäristönsuojelulakia säännökset viranomaisen mahdollisuudesta antaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä tietynlaista haittaa aiheuttavalle toiminnalle ilman edellytystä siitä, että toiminnassa rikottaisiin tai laiminlyötäisiin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännökset poikkeavat muista ympäristönkäyttöä ohjaavien normistojen jälkivalvontasäännöksistä siinä suhteessa, että tietyissä tilanteissa tulee sovellettavaksi YSL 180 § yksittäisen valvonnallisen määräyksen antamisesta.¹⁹⁹ Yksittäisen valvonnallisen

¹⁹⁵ HE 84/1999 vp., s. 87.

¹⁹⁶ HE 128/1995 vp., s. 24–25.

¹⁹⁷ Ks. Nyholm 2013a, s. 333.

¹⁹⁸ HE 42/1994 vp., s. 33.

¹⁹⁹ Muissa ympäristönkäyttöön liittyvissä laeissa on säännökset välillisestä hallintopakosta, jonka soveltamisedellytyksenä on kyseisen lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen rikkomus tai laiminlyönti,

määräyksen antaminen on viranomaisen keino puuttua toimintaan silloin, kun toiminta ei ole YSL:n tai sen nojalla annetun päätöksen vastaista, mutta aiheuttaa kuitenkin YSL:n mukaista pilaantumista. Näin ollen rajanvetoa käydään siitä, milloin toiminnassa katsotaan rikotun jotain ympäristönsuojelulakiin perustuvaa velvoitetta siten, että valvontaviranomaisen on kohdistettava toiminnanharjoittajaan hallintopakko, ja milloin toiminnan katsotaan olevan sinänsä lainmukaista, mutta sellaista, että valvontaviranomaisen on syytä antaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Merkityksellistä verrattuna muihin ympäristönkäyttöä sääntelevien normistojen välitöntä hallintopakkoa koskeviin säännöksiin on myös se, että YSL:n mukaisen välittömän hallintopakon soveltamisedellytyksessä ei ole lähdetty toiminnanharjoittajan toiminnan lainvastaisuudesta, vaan toiminnasta aiheutuvien seurauksien määrittelystä.²⁰⁰ Näin ollen rajanveto välillisen ja välittömän hallintopakon tai yksittäisen valvonnallisen määräyksen ja välittömän hallintopakon välillä kohdistuu sekä toiminnan vaikutusten että toiminnan lainmukaisuuden arviointiin.

2.2 Yksittäisen valvonnallisen määräyksen soveltamisala (YSL 180 §)

2.2.1 Ympäristönsuojelulain 180 §:n soveltamistilanteet

Pykälän soveltamisalasta on lain tasolla rajattu pois vain luvanvarainen ja rekisteröintivelvollinen toiminta. Soveltamisalan rajaus on siinä mielessä merkittävä, että YSL rakentuu pitkälti ennakkovalvonnan varaan. Sellainen toiminta, jonka on ennalta arvioiden ajateltu aiheuttavan YSL:n soveltamisalan piiriin kuuluvia vaikutuksia, eli ympäristön pilaantumista, on pyritty sääntelemään ensisijaisesti ennakkovalvontakeinoja käyttäen. Näin ollen YSL 180 §:n soveltamisala muodostuu jo tästä syystä varsin kapeaksi. Käytännössä myös ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta on pääasiassa ennakkovalvontaa (ilmoituksen käsittely), jonka jälkeen jälkivalvonta perustuu ennakkovalvonnan yhteydessä tehdyn päätöksen noudattamisen valvomiseen. YSL 180 §:n mukainen yksittäinen määräys ei ole myöskään tässä tilanteessa käytettävissä. Ilmoituksenvaraisuutta ei ole kuitenkaan nimenomaisesti rajattu pois lainkohdan soveltamisalasta, toisin kuin luvanvaraisuus ja rekisteröintivelvollisuus.²⁰¹

ks. esim. MRL 182 §, LSL 57 §:n 1 mom., VL 14 luvun 2 §, VHL 29 §:n 1 mom., MAL 14 §:n 2 mom. sekä JäteL 126 §.

²⁰⁰ Vrt. esim. MAL 15 §:n 1 mom., MRL 180 §:n 1 mom., VL 14 luvun 10 ja 11 §. Mm. LSL:n ja JäteL:n ohjauskeinovalikoimaan ei kuulu välitöntä hallintopakkoa.

²⁰¹ Nyholm 2013a, s. 326–327, av. 128. YSL:n soveltamisalapykälän perusteluissa todetaan, että ”kuitenkin esimerkiksi voimassa olevan lain 85 § osoittaa, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut rajata lain soveltamisalaa vain luvan- ja ilmoituksenvaraista toimintaa koskeväksi. Lain soveltamisalan on oltava siten muotoiltu, että on selvää, että lakia sovelletaan kaikkeen toimintaan, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumista, eikä vain toimintaan, joka on lain mukaisten hyväksyntä- ja muiden menettelyiden kohteena.” (HE 214/2013 vp., s. 87, kurs. EN.)

Konkreettisena erona välillisen hallintopakon (YSL 175 §) soveltamiseen on se, että sovellettaessa YSL 180 §:ää toiminnanharjoittaja ei ole syyllistynyt mihinkään lainvastaisuuteen eli laiminlyöntiin tai rikkomukseen, joten yksittäinen valvonnallinen määräys annetaan ilman pakotetta. Kuitenkin oikeuskäytännössä on ollut toisinaan epäselvyyttä hallinnollisen uhan sovellettavuudesta yksittäisen valvonnallisen määräyksen antamisen yhteydessä. YSL 184 §:ssä uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan käyttämisestä säädetään, että uhkaa ei saa asettaa 180 §:n nojalla annetun määräyksen tehosteeksi. Tämä lisäys on uusi aiempaan ympäristönsuojelulakiin verrattuna. Lisäystä on perusteltu siten, että 180 §:n nojalla annettava määräys ei ole hallintopakon käyttämistä vaan yksittäisen määräyksen antamista tilanteessa, jossa toimintaa on tarpeen säännellä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.²⁰² Täsmennys selkiinnyttäneen valvonnallisen määräyksen luonnetta muuttamatta sitä nykyisestä.

Toisaalta oikeuskäytäntö valvonnallisen määräyksen luonteesta on kuitenkin pitkälti selkiintynyt KHO:n annettua vuosikirjaratkaisunsa *KHO 2008:16*. Ratkaisussa todetaan, että aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla pilaantumisen ehkäisemiseksi annetussa määräyksessä ei ollut kysymys hallintopakon käyttämisestä, vaan yksittäisen määräyksen antamisesta tilanteessa, jossa toiminta ei ollut luvan- tai ilmoituksenvaraista, mutta jossa määräyksen antaminen kuitenkin oli tarpeen YSL:ssa tarkoitetun pilaantumisen ehkäisemiseksi. Päätös ei siten sisältänyt hallintopakon käyttämistä. YSL 180 § tulee sovellettavaksi, kun toiminta ei riko tai laiminlyö mitään suoranaista YSL:n nojalla annettua kieltoa tai käskyä, mutta aiheuttaa kuitenkin ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Jos pilaantumisen vaaran aiheuttaminen on seurausta YSL:n tai sen nojalla annetun määräyksen rikkomisesta tai laiminlyömisestä, on toiminnanharjoittajaan kohdistettava hallintopakko.²⁰³ Kuitenkin oikeuskäytännön tarkastelun perusteella jälkivalvontaratkaisut YSL 180 ja 175 §:n soveltamisesta ovat toisinaan olleet ristiriitaisia ja päällekkäisiä keskenään.²⁰⁴

²⁰² HE 214/2013 vp., s. 162.

²⁰³ Pennanen (toim.) 2006, s. 26–27; Nyholm 2013a, s. 266, 334. Määttän LM 5/2002, s. 809 av. 45, mukaan aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n sanamuodon mukainen tulkinta mahdollistaisi myös säännöksen ennakkovalvonnallisen käyttämisen, kun säännös ei edellytä annettavan määräyksen koskevan jo käynnissä olevaa toimintaa. Kun säännös on YSL:ssa sijoitettu jälkivalvontaa koskevaan ”valvonta ja hallintopakko” -lukuun, ja kun sen soveltamisalan suhteen käydään rajanvetoa suhteessa välilliseen ja välittömään hallintopakkoon, ja kun kysymys on nimenomaan valvonnallisesta määräyksestä, on mielestäni selvästi kysymys jälkivalvonnallisesta ohjauskeinosta, jota ei voida soveltaa muuhun kuin jo käynnissä olevaan toimintaan.

²⁰⁴ Ks. Nyholm 2013a, s. 334–348, 351. Tällä perusteella näiden jälkivalvontapykälien välinen jako ei ole välttämättä täysin onnistunut.

Yksittäisen määräyksen antaminen ei edellytä toiminnasta aiheutuneen pilaantumisen olevan konkreettista, vaan pelkkä pilaantumisen vaara riittää. Pilaantumisen ei tarvitse myöskään olla äkillistä tai merkittävää.²⁰⁵ Lain esitöiden mukaan pykälä on sama kuin aiemman lain 85 § siten muutettuna, että määräyksen sisällöstä säädetään tarkemmin.²⁰⁶ Näin ollen aiemman ympäristönsuojelulain esityöt ja sen aikainen ratkaisukäytäntö ovat merkityksellisiä pykälän sisällön tulkinnassa. Aiemman ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan määräyksen tulee kohdistua aina selkeästi yksilöityyn toiminnanharjoittajaan. Määräystä ei sovelleta hajapäästöihin. Määräystä ei voida antaa esimerkiksi liikenteen aiheuttaman ilman pilaantumisen tai melun ehkäisemiseksi.²⁰⁷

Ympäristön pilaantumista ei ole pykälässä tai sen esitöissä kytketty YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmään ympäristön pilaantumisesta. Mainitun lainkohdan mukainen ympäristön pilaantumisen määritelmä ei sellaisenaan ratkaise, minkä tasoinen pilaantuminen on sallittua eikä se siten ole yleinen kielto aiheuttaa pilaantumista.²⁰⁸ Oikeuskäytännössä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määrittely on kuitenkin kytketty YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmään,²⁰⁹ joka kuuluu seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 2) ympäristön pilaantumisella sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:
 - a) terveyshaittaa;
 - b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
 - c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
 - d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
 - e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
 - f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
 - g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

²⁰⁵ Nyholm 2013a, s. 264.

²⁰⁶ HE 214/2013 vp., s. 161.

²⁰⁷ HE 84/1999 vp., s. 88; ks. Nyholm 2013a, s. 296–299.

²⁰⁸ HE 84/1999 vp., s. 36.

²⁰⁹ Ks. Nyholm 2013a, s. 276–280, 348–349, erityisesti KHO 2004:83. Ympäristönsuojelulain 180 §:ään on lisätty täsmennys pykälän soveltamisalasta verrattuna aiempaan lainsäädäntöön. Täsmennyksen mukaan määräys voi koskea toimea tai rajoitusta, toiminnan tarkkailua tai tiedottamista taikka valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista. Täsmennys oli tarpeen määräyksen luonteen hahmottamiseksi ja tarkemmaksi rajaamiseksi lain tasolla (HE 214/2013 vp., s. 161). Tältä osin lainkohta ei siis ole kytketty ympäristön pilaantumiseen, koska tarkkailu ja tiedottaminen eivät välittömästi ja konkreettisesti vielä ehkäise ympäristön pilaantumista.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on YSL 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa määritelty siten, että sillä tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Käsitteellä kuvataan lähinnä luvanvaraista toimintaa, eikä määrittelyllä ole tarkoitus kaventaa lain soveltamisalaa.²¹⁰ Määritelmällä pantiin täytäntöön teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmä. Direktiivin mukaan laitoksella tarkoitetaan toimintaa, joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen. Laitoksen määrittely on tuottanut hallinto- ja oikeuskäytännössä ongelmia. Laitoksen toimintaan luetaan kuuluvaksi siihen kiinteästi liittyvät toiminnot eikä tarkastelu rajaudu pelkästään esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen toimintaan, vaan toimintaan kuuluvat myös erilaiset laitoksen osa- ja aputoiminnot, kuten esimerkiksi energiantuotantoyksiköt, polttoaineiden jakelupisteet, varasto- tai lastaustoiminnot. Osa- ja aputoiminnoilta edellytetään kuitenkin kohtuullista läheisyyttä.²¹¹ Vaikka YSL 180 § koskee sanamuotonsa mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, soveltuu edellä mainittu määritelmä heikosti sille YSL 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa annetussa merkityssisällössä yksittäisten valvonnallisten määräysten antamiseen nimenomaan ennakkovalvonnan piiriin kuulumattomalle toiminnalle.²¹²

Oikeuskäytännön tarkastelun perusteella YSL 180 §:ää sovelletaan tyypillisesti naapuruussuhdeoikeudellisen haitan rajoittamiseen.²¹³ Tyypiesimerkkinä myös käytännön soveltamistilanteista on aiemman lain esitöissä mainittu lämmityksestä aiheutuva savu- ja hajuhaitta naapurikiinteistölle.²¹⁴ Kuitenkin, jos toiminta aiheuttaa naapuruussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta, on toiminta YSL 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan tällöin luvanvaraista, eikä YSL 180 § sovellu toimintaan.²¹⁵ Tällöin toimintaan voidaan puuttua jälkivalvonnassa YSL 175 §:ssä säännellyn välillisen hallintopakon nojalla. NaapL 17 §:n 1 momentti sisältää immissiokiellon, joka on perinteisesti osoittanut naapurin sietokynnyksen.²¹⁶ Tosin aiemman ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen naapurin sietokynnys ympäristön pilaantumisen

²¹⁰ HE 84/1999 vp., s. 41.

²¹¹ HE 214/2013 vp., s. 87.

²¹² Nyholm 2013a, s. 277 av. 38.

²¹³ Ks. Rahnasto Ympäristö ja Terveys 4/2004, s. 31–35; Nyholm 2013a, s. 282–296.

²¹⁴ HE 84/1999 vp., s. 87; Nyholm 2013a, s. 290–292, 304–305.

²¹⁵ Nyholm 2013a, s. 283.

²¹⁶ Kuusiniemi 1992, s. 6.

suhteen on ollut NaapL 17 §:ssä ilmaistua matalampi, kun toimintaan voidaan puuttua yksittäisellä määräyksellä silloin kun naapurustoon aiheutuu räsitus, jota ei ole katsottava kohtuuttomaksi.²¹⁷

2.2.2 Ympäristönsuojelulain 180 §:n ja terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin välinen suhde

Terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentti on soveltamisalaltaan hyvin lähellä YSL 180 §:ää. Lainkohta kuuluu seuraavasti:

Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Kiellon tai määräyksen antaa kuitenkin ympäristönsuojelulain mukainen viranomainen mainitussa laissa säädetyssä järjestyksessä, jos kieltö tai määräys koskee toimintaa, joka on ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraista tai siitä on tehtävä mainitun lain 116 §:n mukainen ilmoitus rekisteröintiä varten.

Ympäristönsuojelulain 180 §:ää edeltäneen aiemman lain 85 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan terveyshaitan poistamisesta säädetään edelleen TSL 51 §:ssä.²¹⁸ YSL 5 §:n 1 momentin 2 a kohdan mukaan terveyshaitan aiheutuminen on ympäristön pilaantumista. TSL 51 § 1 momenttia muutettiin aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä siten, että luvan- ja ilmoituksenvarainen sekä rekisteröintivelvollinen toiminta rajattiin soveltamisalan ulkopuolelle TSL:n ja YSL:n välisen päällekkäisyyden välttämiseksi ja valvontatoimivallan selkeyttämiseksi.²¹⁹ Kun kuitenkin ennakkovalvonnan piiriin kuulumattoman toiminnan osalta sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen YSL 180 §:n nojalla että kunnan terveydensuojeluviranomainen TSL 51 §:n 1 momentin nojalla ovat toimivaltaisia, ei rajausta ole täysin onnistunut. Terveyshaitan ehkäisemiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ja terveydensuojeluviranomaisella on siis osittain päällekkäinen toimivalta.²²⁰ Tämä päällekkäisyys tulee esiin käytännön soveltamistilanteissa muun muassa siten, että samaa asiaa koskeva naapuruussuhdeoikeudellinen

²¹⁷ Nyholm 2013a, s. 283. Ks. luku 3 luvanvaraisuuskynnyksen arvioinnin merkityksestä jälkivalvonnassa.

²¹⁸ HE 84/1999 vp., s. 88.

²¹⁹ HE 84/1999 vp., s. 121.

²²⁰ Hollo 2001, s. 119; Nyholm 2013a, s. 310, 331. Ks. esim. Seppälä Ympäristö ja Terveys 1/2002, s. 11, YSL:n, TSL:n ja NaapL:n välisestä suhteesta: ”Jos haitan poistamista koskeva vaatimus koskee YSL:n mukaan luvanvaraista toimintaa, haitan poistamista koskevan vaatimuksen tutkii aina YSL:n mukainen viranomainen. Siis myös terveyshaitan poistamista koskevan vaatimuksen. Jos haittaa väitetään terveyshaitaksi, on terveydensuojeluviranomaisen annettava ensin ratkaisu haitan poistamisesta. Vasta tämän jälkeen asiassa voidaan esittää kieltokannetta käräjäoikeudessa.” Tosin, kuten Majamaa YJ 4/1990, s. 104, toteaa, viranomaisten tehtäväpiirit ovat ympäristöasioissa sen verran lähellä toisiaan, että tällaisia reuna-alueita, joilla tehtävät menevät päällekkäin, väistämättä esiintyy.

haitta on käsitelty sekä ympäristönsuojelu- että terveydensuojeluviranomaisten toimesta.²²¹ Käytännössä valvonta-asian vireille paneva haitankärsijä voi päättää, laittaako asian vireille ympäristönsuojelu- vai terveydensuojeluasiانا.²²²

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan *KHO 7.3.2008 t. 441 (LRS)* rajannut ja perustellut lainkohtien välistä suhdetta seuraavasti: Luvan- tai ilmoituksenvaraisten toimintojen osalta YSL:ia säädettyäessä on pyritty päällekkäisyyden välttämiseen YSL:n ja TSL:n soveltamisen kesken. Näiltä osin yksinomainen toimivalta on säädetty kuuluvaksi YSL:n mukaan toimivaltaisille viranomaisille. Laissa ei kuitenkaan säädetä, että aiemman ympäristönsuojelulain nojalla muuta kuin luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa koskevan 85 §:n nojalla ei määräystä terveystaitan poistamiseksi tai ehkäisemiseksi saisi antaa YSL:n mukainen viranomainen noudattaen, mitä YSL:ssa säädetään. Koska luvanvaraisen ja muun kuin luvanvaraisen toiminnan rajan määrittäminen tapauskohtaisesti voi olla tulkinnanvaraista, ei ole myöskään perusteltua tulkita sääntelyä siten, että YSL:n mukaisen viranomaisen toimivalta muiden kuin luvan- tai ilmoituksenvaraisten toimintojen osalta suljettaisiin pois. Tähän nähden ympäristölautakunta oli ollut toimivaltainen aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla antamaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi hevosten pitoa koskevia määräyksiä myös siltä osin kuin kysymys oli terveystaitan poistamisesta tai sen ehkäisemisestä.²²³

Ympäristönsuojelulain 2 §:n soveltamisalasäännöksen perustelujen mukaan lain soveltamisala säilyi lähtökohtaisesti aiemman ympäristönsuojelulain mukaisena. Soveltamisalaa täsmennettiin nykyistä käytännön soveltamista vastaavaksi siten, että soveltamisalassa ilmaistaan paitsi teollinen toiminta, myös kaikki muu toiminta, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Soveltamisala kattaa paitsi luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja myös muita sellaisia toimintoja, joille ei ole haettava lupaa tai joita ei ole rekisteröitävä, kuten esimerkiksi puun pienpolton, haja-asutuksen jätevesien käsittelyn ja johtamisen sekä vesistöjen hajakuormitusta aiheuttavan toiminnan laajemminkin. Lain soveltamisala määritellään positiivisesti siten, että se

²²¹ Kysymys on siis positiivisesta toimivaltakiistasta, jossa useampi kuin yksi tuomioistuin tai viranomainen voi olla toimivaltainen. Asian viranomaiskäsitteilyn forum vaikuttaa myös toimivaltaisen tuomioistuimen määrääytymiseen. Ongelma on prosessiekonominen siten, että se on omiaan tuottamaan rinnakkaisia oikeudenkäyntejä ja ristiriitaisia tuomioistuinratkaisuja (*Koulu* 2012, s. 27, 185, 309). Ks. esim. *KHO 24.4.2008 t. 940 ja 941*, ratkaisut tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 319–320. Ks. myös TSL:n mukaisesta oikeuskäytännöstä naapuruussuhdeoikeudellisen haitan rajoittamiseen *Nyholm* 2013a, s. 316–325.

²²² *Nyholm* 2013a, s. 330.

²²³ Ks. tarkemmin *Nyholm* 2013a, s. 314. Huomion arvoista ratkaisussa on myös se, että KHO:n perustelujen mukaan YSL 180 §:ää ei sovelleta ilmoituksenvaraiseen toimintaan, vaikkei tätä ole pykälän sanamuodosta rajattu pois vastaavasti kuin TSL 51 §:n 1 momentista. Näin myös luvussa 2.2.1 esillä olleessa ratkaisussa *KHO 2008:16*. Ks. myös *Nyholm* 2013a, s. 326–327, av. 128.

kattaa kaiken toiminnan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista ja toiminnan, jossa syntyy tai käsitellään jätettä.²²⁴ Aiemman lain esitöiden mukaan ympäristönsuojelulakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, kun taas asuinhuoneistojen terveydellisyydestä säädetään erityisesti TSL:ssä. Lait eivät ole kuitenkaan toisiaan poissulkevia.²²⁵ YSL:n valvontasäännökset ovat sovellettavissa muuhun kuin asuinhuoneiston sisäpuoliseen terveyshaittaan. TSL:n mukaiset määräykset tulevat ensisijaisesti sovellettaviksi ainoastaan asuinhuoneiston sisäpuolella ilmenevään terveyshaittaan. Naapuruussuhdeoikeudelliset immissiot ovat usein luonteeltaan sellaisia, etteivät ne ilmene ainoastaan asuinhuoneistoissa. Tämä puoltaa ympäristönsuojelulain valvontasäännösten ensisijaista soveltamista terveyshaittana ilmenevän ympäristön pilaantumisen vaaran rajoittamiseen.²²⁶ Ympäristönsuojelulain ja terveydensuojelulain välistä suhdetta olisi syytä selkeyttää määäämällä YSL:n mukaiset jälkivalvontatoimet ensisijaisiksi suhteessa TSL:iin, jotta asioiden mahdolliselta päällekkäiseltä käsittelyltä välttäisiin.²²⁷

2.2.3 Ympäristönsuojelulain 180 §:n sijoittuminen lain systematiikassa

Ympäristönsuojelulain 180 §:n mukaiset yksittäiset valvonnalliset määräykset kuuluvat lain systematiikassa jälkivalvonnan alaan. Kyse ei kuitenkaan ole hallintopakosta. Pykälän soveltamisedellytyksenä ei ole lain tai sen nojalla annetun asetuksen tai määräyksen rikkominen tai laiminlyönti. Kyse on ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttamisen jälkikäteisestä torjumisesta tilanteessa, jossa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta ei ole muun lainkohdan perusteella kiellettyä.²²⁸ KHO arvioi lainkohdan soveltamistilanteita hiljattain annetussa LRS-ratkaisussaan seuraavasti:

KHO 26.6.2014 t. 2055 (LRS): Ympäristötoimen liikelaitoksen johtokunta oli kieltänyt lietelannan levittämisen tärkeällä pohjavesialueella sijaitseville peltolohkoille. VaHaO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen aiemman ympäristönsuojelulain 8 ja 85 §:n nojalla.

²²⁴ HE 214/2013 vp., s. 86.

²²⁵ HE 84/1999 vp., s. 35–36. YSL 180 §:ää vastaavan aiemman lain 85 §:n perusteluissa viitataan TSL 51 §:n 1 momenttiin eikä TSL 27 §:n 1 momenttiin, joka koskee kunnan terveydensuojeluviranomaisen mahdollisuutta velvoittaa asunnossa tai muussa oleskelutilassa aiheutuvan terveyshaitan aiheuttajaa ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Oikeuskäytännön perusteella kuitenkin tutkimusongelman kannalta relevanteissa terveysvalvonta-asioissa on sovellettu toisinaan TSL 27 §:n 1 momenttia, toisinaan TSL 51 §:n 1 momenttia ja toisinaan molempia lainkohtia päällekkäin. (Nyholm 2013a, s. 329, av. 135.)

²²⁶ Nyholm 2013a, s. 328–329, 332–333.

²²⁷ Kuten Seppälä 2007, s. 102, toteaa, voi eri viranomaisten välillä tällaisissa tapauksissa syntyä tarpeetonta sekaannusta siitä, kenen toimivaltaan riidattomasti tarpeellisen määräyksen antaminen kuuluu. Tämä voi johtaa siihen, että ympäristönsuojeluun jää katvealueita. Rinnakkaiset viranomaisprosessit ja oikeudenkäynnit myös tarpeettomasti kuormittavat järjestelmää ilman sanottavaa hyötyä (Koulu 2012, s. 185, 309).

²²⁸ Nyholm 2013a, s. 350.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen ja totesi, että lietalannan levittäminen I ja II luokan pohjavesialueilla oli lähtökohtaisesti aiemman ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin pohjaveden pilaamiskiellon vastaista, ja se voitiin kieltää lain 84 §:n mukaista hallintopakkoa käyttäen. *Asiassa ei siis ollut kysymys lain 85 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta, jossa yleisen säännöksen tai määräyksen puuttuessa on ennakoimattoman pilaantumisvaaran ilmetessä syytä antaa yksittäinen määräys ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.*

Vaikka ympäristön pilaantumisen määrittelevä YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohta ei sisällä kieltoa aiheuttaa ympäristön pilaantumista, voidaanko tällaisen kiellon kuitenkin katsoa sisältyvän esimerkiksi YSL 180 §:ään? Lainkohdan mukaisesti viranomaistoimin voidaan antaa määräyksiä toiminnalle, joka ei ole millään tavoin lainvastaista.²²⁹ Voidaanko ajatella, että kun tällaiseen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ehkäisemiseen voidaan puuttua antamalla toimintaa koskevia jälkivalvonnallisia määräyksiä, ei ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttaminen sittenkään YSL:n mukaan ole sallittua, vaikka hallinnollinen pakote viranomaisen päätöksestä puuttuukin?²³⁰ Sallitun toiminnan ehkäisemiseksi ei lähtökohtaisesti voitane antaa viranomaismääräyksiä.

2.3 Välillisen hallintopakon soveltamisala

2.3.1 Välillisen hallintopakon luonnehdinta

Ympäristönsuojelulain 175 §:n soveltamisalan määrittely lähtee toiminnanharjoittajan lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen rikkomiseen tai laiminlyöntiin puuttumisesta. Pykälän soveltamisalasta on 4 momentissa poisrajattu YSL 11 ja 20 §:n välitön täytäntöönpaneminen. YSL 11 § koskee toiminnan sijoituspaikan valintaa. YSL 20 § koskee lain yleisiä periaatteita, jotka ovat varovaisuus- ja huolellisuusperiaate ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate. Periaatteet ohjaavat alemmanasteista norminantoa, mutta eivät ole itsessään täytäntöönpantavissa valvonnassa.²³¹ Sekä YSL 11 että 20 § ovat yleisluonteisia, lähinnä ennakkovalvonnassa huomioon otettavia normeja, joissa ei ole asetettu riittävän täsmällistä ja konkreettista velvoitetta siten, että

²²⁹ *Vihervuori* JFT 1–2/2000, s. 144, toteaa YSL 180 §:ää edeltäneen aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n olleen tavallaan yhdistelmä hallintopakon ja ilman rikkomuksen tapahtumista asetettavan uuden velvoitteen välillä.

²³⁰ Ks. *Tarukannel* 1990, s. 73; *Nyholm* 2013a, s. 278, av. 39, s. 348, av. 165. Mikäli lainkohdan katsottaisiin sisältävän ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttamisen kiellon, olisi kiello kuitenkin oikeusvaikutuksiltaan huomattavasti heikompi kuin YSL:n yleiskiellot (16–18 §). Kielto ei siis olisi ehdoton. Ks. mainittujen yleiskiellojen oikeusvaikutuksista *Nyholm* 2013b, s. 317–391.

²³¹ *HE 84/1999 vp.*, s. 87.

lainkohtia voitaisiin rikkoa siten, että rikkomus voisi johtaa hallintopakkomenettelyyn.²³² YSL:n periaatteet toimivat vastaavalla tavalla kuin EU-oikeuden ympäristöperiaatteet, jotka konkretisoituvat direktiivejä ja asetuksia säädettäessä ja tulkittaessa.²³³ Aiemmassa ympäristönsuojelulaissa yleisinä periaatteina olleet ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate siirrettiin YSL:ssä 7 ja 8 §:ään toiminnanharjoittajan velvollisuuksiksi.²³⁴ Näin ollen toiminnanharjoittajaan voidaan voimassa olevan lain mukaan kohdistaa hallintopakko, jos sitoviksi velvollisuuksiksi muutettuja ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin tai parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta rikotaan toiminnassa.

Ympäristönsuojelulain 175 §:n mukaisesti käytettävä hallintopakko on kaksivaiheista eli välillistä siten, että ensi vaiheessa pakotteella uhataan ja toisessa vaiheessa uhka pannaan täytäntöön.²³⁵ YSL 184 § uhan asettamisesta kuuluu seuraavasti:

Viranomaisen on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Uhkaa ei saa kuitenkaan asettaa 180 §:n nojalla annetun määräyksen tehosteeksi.

Esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä ei saa luonnollisen henkilön rikosvastuuseen saattamiseksi käyttää sellaisia luonnollisen henkilön tässä laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla hänelle sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi.²³⁶

²³² Nyholm 2013b, s. 312–313. Näiden periaatteiden vastainen menettely ei voi myöskään tulla rangaistavaksi (Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 79). Hollo YJ 4/2000, s. 26, toteaa, että ei-ympäristöluvanvaraisen toiminnan osalta kaavanmukaisuus on toiminnan sijoittamisen ja harjoittamisen yleisenä vaatimuksena, jonka rikkomisesta seuraavat säädettyt pakkokeinot. Tältä osin kyseeseen tulevat siis MRL:n tai TSL:n pakkokeinot. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan osalta sijoituspaikan soveltuvuuden arviointivelvollisuus on yleinen, eli kaikissa ympäristölupa-asioissa ratkaistava kysymys (Salila YJ 3–4/2002, s. 58). YSL:n systematiikassa sijoituspaikan valinta on osa kattavaa lupamenettelyä ja kattavia edellytysarkintäsäännöksiä (Kuusiniemi 2007, s. 151). Sijoituspaikan valinta on siis ennakkovalvonnassa kontrolloitava asia.

²³³ de Sadeleer 2002, s. 244; Kumpulainen LM 7–8/2003, s. 1242. YSL:n periaatteiden alkuperä onkin pitkälti kansainvälisessä ja EU-oikeudessa (Alder – Wilkinson 1999, s. 149). Ks. de Sadeleer 2002, s. 62–70 ennaltaehkäisyn periaatteen ja s. 93–124 varovaisuusperiaatteen kansainvälisestä ja EU-oikeudellisesta alkuperästä.

²³⁴ Tosin YSL 8 §:n velvollisuudet koskevat vain luvanvaraista ja rekisteröintivelvollista toimintaa (HE 214/2013 vp., s. 98).

²³⁵ Mäenpää 2003, s. 132; Nyholm 2013b, s. 305.

²³⁶ YSL 184 §:n 2 mom. itsekriminointisuoja on uusi. Säännös ei estä valvontaviranomaista tekemästä esitutkintapyyntöä tai etenemästä omassa hallintopakkoprosessissaan. Valvoja voi tarvittaessa pyytää sakon uhalla tietoja, joita se tarvitsee epäillessään lupamääräysten rikkomista. (HE 214/2013 vp., s. 162–163.) Kun hallintopakkoasioiden sinänsä relevantti suhde rikosoikeudellisiin asioihin on rajattu tutkimusaiheeni ulkopuolelle, ei tämän lainmuutoksen tarkempi käsittely ole tässä yhteydessä tarpeen.

Jollei tästä laista muuta johdu, uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevaan asiaan sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Hallintopakko on viranomaisen keino saada toiminnanharjoittaja toimimaan lain, asetuksen tai hallintopäätöksen mukaisesti siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittaja rikkoo tai laiminlyö velvollisuuksiaan.²³⁷ Hallintopakko on osa ympäristönsuojelulain jälkivalvontaa, eli sen funktiona on kontrolloida olemassa olevan ympäristönkäytön sääntöjen ja määräysten mukaisuutta.²³⁸ Kun pääasiallisena tavoitteena hallinnollisilla pakotteilla uhkaamisessa on laillisen olotilan palauttaminen, eivät nämä pakkokeinot ole luonteeltaan sanktioita, vaan enemmänkin toiminnanharjoittajaan kohdistettavia painostuskeinoja.²³⁹ Hallintopakon käyttäminen edellyttää toiminnanharjoittajalta jonkun riittävän täsmällisen velvollisuuden rikkomista tai laiminlyöntiä.²⁴⁰ Toisin kuin YSL 180 §:n mukaiset yksittäiset määräykset, välillisen hallintopakon soveltamisedellytystä ei ole kytketty YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmään pilaantumisen aiheuttamisesta. Kun kyseinen lainkohta ei sinänsä kiellä pilaantumisen aiheuttamista, vaan ainoastaan määrittelee sen, ja kun hallintopakkomenettelyn käyttämisen edellytyksenä on lain tai sen nojalla annetun muun säännöksen rikkominen tai laiminlyönti, ei pilaantumisen aiheuttaminen itsessään riitä syyksi hallintopakkomenettelyn käynnistämiseen.²⁴¹

Pääosin YSL:ssa pilaantumisen ehkäiseminen tapahtuu toimintojen ennakkovalvonnalla. Tällöin ennako- ja jälkivalvonta muodostavat jatkumon, jossa ennakkovalvonnassa määritellyt velvollisuudet ratkaisevat jälkivalvonnan sisällön.²⁴² Välillisen hallintopakon käytön mahdollistavat lainrikkomus- ja laiminlyöntitilanteet voidaan YSL:n systematiikassa jakaa sen mukaan, kohdistuuko rikkomus tai laiminlyönti suoraan normiohjaukseen (ympäristönsuojelulaki tai sen nojalla annettu asetus) vai toiminnan ennakkovalvonnan tai muun yksittäisen hallintopäätöksen vastaisuuteen.

²³⁷ Mäenpää 2003, s. 132; Nyholm 2013b, s. 304.

²³⁸ Ranta 2001, s. 29; Nyholm 2013b, s. 304.

²³⁹ Seppälä Ympäristö ja Terveys 1/2013, s. 35; Nyholm 2013b, s. 304.

²⁴⁰ Vihervuori 2008, s. 519; Romppanen 2008, s. 314; Nyholm 2013b, s. 305.

²⁴¹ Nyholm 2013b, s. 313–314; ks. myös KHO 2004:83. Eri asia on, jos toiminnasta johtuva pilaantuminen samalla rikkoo jotain muuta normia, esimerkiksi on kyseisellä paikalla niin häiritsevää, että siitä aiheutuu NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta naapurustoon.

²⁴² Seppälä DL 4/2003, s. 732; Nyholm 2013b, s. 342.

2.3.2 Suora normiohjaus välillisen hallintopakon käyttöedellytyksenä

2.3.2.1 Ympäristönsuojelulain yleiskiellot ja velvoitteet

Ympäristönsuojelulaissa on lain tasoisesti asetettu kolme yleiskielloa, jotka ovat maaperän pilaamiskielto (16 §), pohjaveden pilaamiskielto (17 §) ja merta koskevat erityiset kiellot (18 §). Nämä yleiskiellot ovat niin ehdottomia, ettei niistä poikkeamiseen voida myöntää lupaa. Kieltojen rikkomiseen voidaan puuttua kaikessa toiminnassa esimerkiksi hallintopakkokeinoin. Edes ennakkovalvontapäätöksen mukaisesti toimiminen ei tuo toiminnanharjoittajalle suojaa kieltojen rikkomiseen.²⁴³ Maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot sisältävät myös vaaran aiheuttamisen kiellon, eli toimintaan voidaan puuttua myös ilman konkreettista pilaantumista, jos siitä aiheutuu ilmeinen pilaantumisvaara.²⁴⁴

Ympäristönsuojelulain 2 luvussa on asetettu toiminnanharjoittajalle seuraavat yleiset velvollisuudet: selvilläolovelvollisuus toimintansa ympäristövaikutuksista (6 §), velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa pilaantumista (7 §), luvanvaraisesta ja rekisteröitävästä toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäiseminen (8 §), pilaantumisen torjuntavelvollisuus (14 §) ja ennaltavaraautumisvelvollisuus (15 §) sekä kemikaalien käyttöä koskevat yleiset velvollisuudet (19 §).

Nämä velvollisuudet ovat luonteeltaan ehdottomia siten, että valvontaviranomainen voi käyttää välillistä hallintopakkoa niiden toteuttamisen varmistamiseksi.²⁴⁵ Toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus on osa huolellisuusperiaatetta. Selvilläolovelvollisuus koskee laajasti toiminnan ympäristövaikutuksia,²⁴⁶ ja kaikkia toiminnanharjoittajia ennakkovalvonnan laajuudesta riippumatta.²⁴⁷ Jos toiminnasta aiheutuu haittoja tai niitä voidaan perustellusta syystä epäillä aiheutuvan, voidaan toiminnanharjoittaja velvoittaa selvittämään toimintansa ympäristövaikutuksia

²⁴³ Nyholm 2013b, s. 317. Kiellot koskevat kaikkia toimintoja, luvasta riippumatta (Tarasti 2000, s. 296–297). Pirjatanniemi 2005, s. 302, katsookin ympäristöluvan, joka johtaa tällaisen pilaamiskiellon vastaiseen seuraukseen, olevan mitättömäksi katsottava hallintopäätös siten, ettei mitättömyys kuitenkaan poista rangaistusvastuuta. Ks. virheellisen lupapäätöksen vaikutuksesta rikosoikeudelliseen vastuuseen Andersson 1992, s. 25–33. YSL:n esitöiden mukaan ympäristölupaa ei voida myöntää, jos toiminnasta aiheutuu pilaamiskielloissa tarkoitettu seuraus, jota ei lupamääräyksillä ja niiden perusteella toteutettavilla riskinhallintatoimilla voida estää. Pilaamiskiellot ovat voimassa myönnetystä ympäristöluvasta huolimatta. Toimintaan myönnetty lupa ei siten anna oikeutta kiellon vastaiseen menettelyyn, vaikka viranomainen ei olisikaan erikseen kieltänyt maaperän tai pohjaveden pilaamista taikka lupapäätöksen noudattaminen käytännössä johtaisiin maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen. (HE 214/2013 vp., s. 96.) Kuten *Hollo* YJ 2/2014, s. 3, toteaa, tällaisessa tilanteessa pyritään järjestelmän kannalta rankaisemisen sijaan laillisen tilan palauttamiseen luvan muuttamisella tai hallintopakkokeinoin.

²⁴⁴ HE 84/1999 vp., s. 45. Pilaantumisvaaran aiheuttamisen kiello konkretisoi kansainvälisessäkin oikeudessa vakiintunutta varovaisuusperiaatetta. Ks. Nilsson 2002, s. 411–415, 422.

²⁴⁵ Nyholm 2013b, s. 322.

²⁴⁶ HE 214/2013 vp., s. 89.

²⁴⁷ HE 84/1999 vp., s. 44.

YSL 175 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla. Lähtökohtaisesti kaikilla ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilla toiminnanharjoittajilla on yleinen velvollisuus olla selvillä toimintansa vaikutuksista.²⁴⁸ Pilaantumisen torjuntavelvollisuus on sisällöltään yhtä laaja kuin selvilläolovelvollisuus, ja sen laiminlyöntitapauksissa toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa toimenpiteisiin ryhtymiseen YSL 175 §:n 1 momentin nojalla.²⁴⁹ YSL 7 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa pilaantumista on kaikkien toiminnanharjoittajien keskeisin perusvelvollisuus ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Velvollisuus pohjautuu aiemmassa ympäristönsuojelulaissa olleeseen ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteeseen. YSL:ssä periaatteesta on säädetty aiempaa velvoittavammassa muodossa. Lisäksi lainkohtaan on lisätty säännös, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön tai viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi.²⁵⁰ YSL 7 §:n 2 momentin mukaan jätelaissa ja kemikaalilaissa säädettyjen velvollisuuksien ja periaatteiden noudattamisen jälkivalvonta tapahtuu YSL:n nojalla ennakovalvonnan piiriin kuuluvien toimintojen osalta. Muissa tapauksissa jätelain noudattamisen viranomaisvalvonta perustuu jätelain valvontasäännöksiin (JäteL 126–128 §)²⁵¹ ja kemikaalilain noudattamisen valvonta kemikaalilain valvontasäännöksiin (kemikaalilaki 45–47 §).

Edellä mainittujen lisäksi YSL 114 §:n mukaan toiminnanharjoittaja on velvollinen laatimaan kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman ja YSL 115 §:n mukaan toiminnanharjoittaja on velvollinen olemaan selvillä jätealueesta aiheutuvan suuronnettomuuden vaarasta sekä velvollinen huolehtimaan jätealueen suunnittelusta, perustamisesta, hoidosta, käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta siten, että suuronnettomuudet ehkäistään. YSL 139 §:n mukaan toiminnanharjoittaja on selontekovelvollinen pilaantuneesta alueesta. YSL 155 §:ssä toiminnanharjoittajalle on asetettu jätevesien yleinen puhdistamisvelvollisuus. Lainkohdan mukaan jätevesien johtamisen osalta pilaantumisen tai sen vaaran aiheuttaminen on yleisesti kielletty.²⁵² YSL 158 §:n mukaan

²⁴⁸ HE 84/1999 vp., s. 87; Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 337.

²⁴⁹ HE 228/2008 vp., s. 41–42. Momentti lisättiin aiempaan ympäristönsuojelulakiin lainmuutoksella 385/2009, koska ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohdan a alakohta edellyttivät, että toiminnanharjoittajan on viipymättä ryhdyttävä tarpeellisiin ympäristövahinkoa ehkäiseviin ja rajoittaviin toimiin. Voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa selvilläolovelvollisuus on asiasisällöltään muuttumattomana 6 §:ssä ja pilaantumisen torjuntavelvollisuus 14 §:ssä siten muutettuna, että toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä toimiin myös pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi. Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ryhtyä viipymättä toimiin, jos tämä on havainnut, että toiminta ei täytä sille säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia. Torjuntavelvollisuuden sisältö tarkennettiin seuraavasti: ”Jos toiminnasta aiheutuu tai uhkaa välittömästi aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta...” Muutokset perustuvat teollisuuspäästödirektiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ja 8 artiklan 2 kohdan b alakohtaan. (HE 214/2013 vp., s. 89, 95.)

²⁵⁰ HE 214/2013 vp., s. 89.

²⁵¹ Tarasti 2000, s. 299; Nyholm 2013b, s. 327.

²⁵² Ks. myös Määttä LM 5/2002, s. 796.

toiminnanharjoittaja on velvollinen huolehtimaan jäteveden johtamiseen käytetyn toisen alueella olevan ojan tai noron kunnossapidosta. Nämä velvoitteet ovat lain tasolla asetettuja yksiselitteisiä velvollisuuksia, joiden rikkominen tai laiminlyönti voi olla perusteena välillisen hallintopakon käyttämiselle.²⁵³

Ympäristönsuojelulain 14 luku koskee pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamis- ja selvityselvöllisyyttä. YSL 133 §:n 1 momentissa toiminnanharjoittajalle on säädetty toiminnasta aiheutuvan maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus. Saman pykälän 2 momentissa toissijainen velvollisuus puhdistamistoimiin ryhtymisestä on säädetty alueen haltijalle tietyin edellytyksin. Pykälän 3 momentissa velvollisuus on viimesijaisesti säädetty kunnalle.²⁵⁴ YSL 135 §:n 2 momentin mukaan valtion valvontaviranomainen voi määrätä 18 luvun hallintopakkoasäännöksiä käyttäen 133 §:n mukaan vastuussa olevan selvittämään pilaantuneen alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen. YSL 137 §:n mukaan valtion valvontaviranomaisen on määrättävä hallintopakkoa käyttäen pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta, jollei puhdistamisesta vastuussa oleva ryhdy siihen. Ympäristönsuojelulakiin on lisätty myös uusi 95 §, jossa säädetään maaperää ja pohjavettä koskevista toimista direktiivilaitoksen toiminnan lopettamisen yhteydessä. Teollisuus päästödirektiivin toimeenpanon edellyttämät uudet perustilan palauttamiseen liittyvät vastuusäännökset sisällytettiin tähän pykälään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta koskevan 133 §:n lisäksi.²⁵⁵

Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvät hallintopakkoasiat eroavat olennaisesti muista YSL:n mukaisista hallintopakkoasioista siten, että hallintopakon käyttöala on irrotettu selvästi oikeudenvastaisuuskriteeristä YSL 133 §:n 2 ja 3 momenteissa. Valtion valvontaviranomainen voi viime kädessä velvoittaa alueen haltijan tai kunnan puhdistamaan alueen, vaikka maaperän tai pohjaveden pilaantuminen ei olisi johtunut alueen haltijan tai kunnan toimesta tai laiminlyönnistä.²⁵⁶ Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvoitteen oikeudellinen

²⁵³ Nyholm 2013b, s. 312, 327. Tosin selontekovelvollisuus on luonteeltaan erilainen kuin muut toiminnanharjoittajan velvollisuudet. Sen mukaan toiminnanharjoittaja on velvollinen esittämään maa-alueen luovutuksen yhteydessä uudelle omistajalle tai haltijalle pilaantumiseen liittyvät tiedot. Lainkohta ei perusta toiminnanharjoittajalle selontekovelvollisuutta suhteessa viranomaiseen (Utter YJ 1/2010, s. 90).

²⁵⁴ Ks. puhdistamisvastuusta tarkemmin Ruuska YJ 4/2000, s. 48–57; Ruuska 2001, s. 24; Tuomainen 2001, s. 46–76, 136–157; Kuusiniemi 2002, s. 142–150, 173–175; Tuomainen 2006, s. 130–157, 162–207; Herler 2008, s. 346–353.

²⁵⁵ HE 214/2013 vp., s. 129–130.

²⁵⁶ Hollo 1999, s. 51; Vihervuori 2010, s. 312; Nyholm 2013b, s. 329–330. Järjestelmä ei ole aiheuttamisperiaatteen mukainen (Hollo 2004c, s. 62). Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ympäristönsuojelun kustannukset kohdennetaan saastuttajan maksettavaksi. Periaate on kansainvälisestikin vakiintunut yksittäinen ympäristöoikeudellinen lähtökohta (Vihervuori 1993, s. 25; Alder – Wilkinson 1999, s. 171–172). Periaatteen taustalla on tapaoikeudessa hyväksytty

luonne on erilainen kuin muiden hallintopakkomenettelyyn johtavien velvoitteiden osalta sikäli, että YSL 136 §:n mukaan toiminnanharjoittaja on ensisijaisesti velvollinen tekemään ilmoituksen pilaantuneen alueen puhdistamisesta, jos puhdistaminen ei 4 luvun nojalla edellytä ympäristölupaa.²⁵⁷ Kuitenkin, jos toiminnanharjoittaja laiminlyö ilmoituksen tekemisen, voi valtion valvontaviranomainen antaa hallintopakkomääräyksen puhdistamisesta. Viranomaisen keinovalikoima eroaa esimerkiksi ympäristöluvan hakuvelvollisuuden laiminlyöntitilanteesta, jossa valvontaviranomainen voi hallintopakon avulla kieltää toiminnanharjoittajaa jatkamasta toimintaansa tai määrätä toiminnanharjoittajan hakemaan lupaa toiminnalleen, mutta ei antaa toiminnanharjoittajalle toiminnan jatkamisen mahdollistavia hallintopakkomääräyksiä.²⁵⁸

2.3.2.2 Ympäristönsuojelulain nojalla annetut asetukset ja yleiset määräykset

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeva sääntely perustuu varsin laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Keskeisimmät asetuksenantovaltuudet ovat YSL 2 luvussa. YSL 9 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säädetyistä ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemistä tarkoittavista vaatimuksista tarkempia säännöksiä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa YSL 10 §:ssä säädettyjä toimialoja ja toimintoja koskevia tarkempia säännöksiä ympäristön pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi. Asetuksenantovaltuuksia on myös YSL 17, 135, 136, 140, 141, 142, 216 ja 217 §:ssä. Lisäksi luonteeltaan teknisempiä vaatimuksia koskevia asetuksenantovaltuuksia sisältyy muun muassa YSL 39, 45, 82, 83 ja 118 §:ään.²⁵⁹ Ympäristönsuojelulain systematiikassa asetukset ovat siis lain keskeinen sääntelykeino. Asetuksessa voidaan antaa sekä sitovia että ohjeellisia säännöksiä.²⁶⁰ Asetuksessa sellaisten sitovasti asetettujen säännösten, jotka kohdistuvat toiminnanharjoittajiin ja ovat riittävät täsmällisiä, rikkominen tai laiminlyönti voi olla perusteena YSL:n mukaiselle hallintopakkomenettelylle. Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (nitraattiasetus, 931/2001) on asetus, jonka rikkominen on ollut oikeuskäytännössä hallintopakkomääräysten perusteena.²⁶¹

immissiokiellon periaate (*Hollo* 2004a, s. 77). Pilaantuneiden alueiden puhdistamisen osalta ensisijainen vastuu on periaatteen mukaisesti aiheuttajalla. Toissijainen rahoitusjärjestelmä on silti tarpeen tilanteissa, joissa aiheuttajaa ei saada vastuuseen (*Tuomainen – Tikkanen – Pyy* 2009, s. 9, 23). Kyse on aiheuttajan vastuuta täydentävästä sääntelystä (ks. *Ruuska* 2001, s. 25–30).

²⁵⁷ Ilmoitusmenettely on YSL:ssä pääsääntöinen menettely puhdistamiseen, koska puhdistaminen on tilapäistä toimintaa ja käytännössä ilmoitusmenettely oli muodostunut pääsäännöksi pilaantuneen maaperän puhdistamisessa aiemman ympäristönsuojelulain aikana. Laissa säädetty menettely muutettiin siis vastaamaan käytäntöä YSL:n säätämisen yhteydessä. (Ks. *Mäenpää* 2002, s. 57; *Mäenpää* Ympäristö ja Terveys 9/2003, s. 37–38; *HE 214/2013 vp.*, s. 142–143.)
²⁵⁸ *Nyholm* 2013b, s. 330, av. 72; ks. myös *KHO 2.6.2006 t. 1434 (LRS)*.

²⁵⁹ *HE 214/2013 vp.*, s. 197–198.

²⁶⁰ *HE 84/1999 vp.*, s. 46.

²⁶¹ *Nyholm* 2013b, s. 334.

Asetuksenantovaltuuksien lisäksi YSL 202 §:ssä säädetään kunnan mahdollisuudesta antaa tietyin rajoituksin YSL:n täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä. Määräykset eivät voi koskea luvanvaraista tai rekisteröintivelvollista toimintaa eivätkä koeluonteista toimintaa, poikkeuksellisia tilanteita, maaperän tai pohjaveden puhdistamista eivätkä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen toimintaa. Määräysten tulee perustua YSL:n tai sen nojalla annettujen säädösten konkretisointiin ympäristön suojelemiseksi paikallisesti.²⁶² Määräyksillä on siis tarkoitus sitovalla tavalla tarkentaa ja selventää käytännön tilanteita ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi kunnassa.²⁶³ Määräyksillä on lakia täydentävä rooli.²⁶⁴ KHO totesi vuosikirjaratkaisussaan *KHO 2006:58*, joka koski muutoksenhakua kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin, ettei tällaisiin määräyksiin ollut estettä sisällyttää asetuksen säännöksiä ankarampia vaatimuksia. Siten ei myöskään ollut kiellettyä muuttaa kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä asetukseen tai direktiiviin sisältyvät ohjeelliset vaatimukset sitoviksi velvoitteiksi. Määräysten sisältöä arvioitaessa otettiin huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi. Näin ollen myös hallintopakkomääräyksen normiperustana voi YSL:n mukaisessa jälkivalvontamenettelyssä olla lakia ankarampi kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin sisältyvä velvoite.²⁶⁵

2.3.3 Ympäristönsuojelulain mukainen ennakoivalvonta välillisen hallintopakon käyttämisen perusteena

2.3.3.1. Luvanvaraisen toiminnan valvonta

Ympäristölupa on YSL:n tärkein ennakoivalvontakeino. Se sääntelee konkreettisesti ja yksittäistapauksellisesti toiminnanharjoittajan oikeudet ja velvollisuudet suhteessa ympäristöön ja myös suhteessa haitankärsijöihin.²⁶⁶ Ympäristönsuojelulain 27 §:ssä säädetään toiminnan luvanvaraisuudesta. Ympäristönsuojelulain liitteessä 1 on 14 eri toimialaa kattava yksityiskohtainen laitosluettelo luvanvaraisista toiminnoista, ja luvanvaraisuussääntelyä täydentävät YSL 27 §:n 2 momentissa luetellut edellytykset luvantarpeesta laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta.

²⁶² *HE 84/1999 vp.*, s. 50; ks. myös *HE 214/2013 vp.*, s. 167, 199–200.

²⁶³ *Vitikka – Valpasvuo 2005*, s. 5; *Nyholm 2013b*, s. 336.

²⁶⁴ *HE 214/2013 vp.*, s. 199.

²⁶⁵ *Romppanen 2008*, s. 311, av. 12; *Nyholm 2013b*, s. 338.

²⁶⁶ *Mäenpää 1992*, s. 10; *Kuusiniemi 1992*, s. 714; *Kuusiniemi 1995*, s. 3; *Kuusiniemi (toim.) 2001*, s. 114; *Warsta YJ 2/2007*, s. 50; *Warsta 2008*, s. 38; *Nyholm 2013b*, s. 341–342. *Hepola 2005*, s. 586, näkee asian niin, että ympäristölupa toimii hallintopakkoasiassa oikeustositseikkana, jonka mukaiseen toimintaan todellisuudessa harjoitettua toimintaa verrataan.

Asia käsitellään ympäristönsuojelulain mukaisena hallintopakkoasiana, mikäli toiminnalla on ympäristölupa, jonka määräyksiä toiminnanharjoittaja joltain osin rikkoo tai laiminlyö.²⁶⁷ Sama koskee myös toimintaa, jolla on ennen YSL:n voimaantuloa myönnetty ympäristölupa tai tätä vastaava aikaisempi lupa.²⁶⁸ Myös sellainen toiminta, jolla ei ole ympäristölupaa, mutta jolla pitäisi olla ympäristölupa, voi olla hallintopakkomenettelyn kohteena. Ilman lupaa harjoitettava toiminta on lainvastaista, vaikkei siitä olisikaan aiheutunut vielä ympäristöhaittaa.²⁶⁹ Toiminnan harjoittaminen on lainvastaista myös silloin, kun toimintaa on olennaisesti muutettu ilman, että muuttamiselle olisi haettu lupaa YSL 29 §:n mukaisesti. Lisäksi jos toiminnalle on myönnetty ympäristölupa, mutta ei YSL 199 §:n mukaista toiminnan aloittamislupaa, voidaan toiminnan aloittamiseen ennen luvan lainvoimaiseksi tulemistä puuttua hallinnollisella pakkokeinolla.²⁷⁰ Mikäli toimintaa koskeva lupahakemus on hylätty, ja toimintaa siitä huolimatta harjoitetaan, toimintaa harjoitetaan ilman siihen oikeuttavaa lupaa.²⁷¹ Toiminnanharjoittaja vastaa toiminnastaan myös lopettamisen jälkeen siten, kuin YSL 94 §:ssä säädetään.²⁷²

Luvanvaraiseen toimintaan voidaan puuttua välillisellä hallintopakolla vain siltä osin kun toiminta rikkoo tai laiminlyö lupapäätöstä, toiminnanharjoittajan yleisiä velvollisuuksia tai YSL:n yleiskieltoja.²⁷³ Lupamääräyksistä poikkeamiseen puututaan hallintopakkoa käyttäen, ja teko voi olla myös rangaistava.²⁷⁴ Sen vuoksi tärkeä kysymys on se, mihin toiminnanharjoittaja on lupapäätöksen perusteella velvoitettu. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin lisätyn 179 §:n perusteluissa sanotaan luvanvaraisen toiminnan valvonnasta seuraavasti:

Keskeiset vaatimukset luvanvaraiselle toiminnalle ilmenevät lupamääräyksistä. Osa vaatimuksista ilmenee lupahakemuksesta, sillä toiminnanharjoittaja on hakemuksessaan kuvannut, millaista toimintaa se harjoittaa ja millaisia päästöjä toiminnasta syntyy. Lupahakemuskun siis rajaa sallitun toiminnan alaa, koska lupa voi koskea vain hakemuksessa kuvattua toimintaa. Toiminnalle asetetut vaatimukset voivat ilmetä myös yleisesti sitovista alakohtaisista säännöistä, kuten valtioneuvoston toimialakohtaisista asetuksista, joita

²⁶⁷ Ennako- ja jälkivalvonta muodostavat siis eräänlaisen jatkumon (*Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 357; *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, s. 1312; *Seppälä* DL 4/2003, s. 732; *Nyholm* 2013b, s. 342).

²⁶⁸ *Nyholm* 2013b, s. 344.

²⁶⁹ *Kuusiniemi* 1995, s. 310, 317; *Hollo* 2009c, s. 456; *Nyholm* 2013b, s. 346.

²⁷⁰ *Nyholm* 2013b, s. 347–348.

²⁷¹ *Nyholm* 2013b, s. 351 av. 116.

²⁷² *Nyholm* 2013b, s. 363.

²⁷³ *Nyholm* 2013b, s. 353, 360.

²⁷⁴ *HE 84/1999 vp.*, s. 57.

noudatetaan luvanvaraisten toimintojen lisäksi rekisteröidyissä toiminnoissa. Lupien tehokas valvonta edellyttää käytännössä, että lupahakemukset ja -päätökset on tehty hyvin ja että ne ovat riittävän yksiselitteisiä ja selkeitä.²⁷⁵

Lupamääräykset luovat edellytykset toiminnan jälkivalvonnalle.²⁷⁶ Lupamääräykset määrittävät ympäristönsuojelun tason luvanvaraisten toimintojen osalta.²⁷⁷ Määräykset perustuvat ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin sekä niiden nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin ja päätöksiin.²⁷⁸ YSL 52 §:n nojalla lupamääräyksiä voidaan antaa vain ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.²⁷⁹ Lupamääräysten sisältöjen tulee olla riittävän täsmällisiä ja yksiselitteisiä siten, että toiminnanharjoittajan velvollisuudet käyvät niistä ilmi jälkivalvonnan mahdollistavalla tavalla.²⁸⁰ Tosin tietyt ympäristöluvan lupamääräykset kirjoitetaan siten, että niiden tarkka sisältö täsmentyy vasta toiminnan jälkivalvonnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnanharjoittajalle asetettava velvoite suunnitelman laatimiseksi jonkun tietyn haitan vähentämiseksi. Tällaiset suunnitelmat on hyväksyttävä lupa- tai valvontaviranomaisella, joka voi antaa suunnitelman sisällöstä lupamääräystä tarkentavia määräyksiä.²⁸¹ Lupamääräyksiä käytetään runsaasti ja niillä on erittäin suuri merkitys ympäristöluvanvaraisen hankkeen muotoilussa,²⁸² muun muassa normien joustavuuden vuoksi.²⁸³

Aina kuitenkin voimassa oleva ympäristölupa lupamääräyksineen ei muodostu ainoaksi perusteeksi hallintopakkomääräysten tarpeellisuutta arvioitaessa. Seuraavassa KHO:n ratkaisussa ympäristöluvan nojalla toimivan sataman velvoittamista korjaamaan toimintansa sitä sääntelevän ympäristöluvan mukaiseksi arvioitiin KHO:ssa siltä kannalta, että toiminnan uusi ympäristölupa-

²⁷⁵ HE 214/2013 vp., s. 161.

²⁷⁶ Tarukannel 1990, s. 209, 213–215.

²⁷⁷ Ahonen 2009, s. 34.

²⁷⁸ Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2007, s. 23.

²⁷⁹ Nyholm 2013b, s. 353–354. Ks. YSL 52–71 § lupamääräysten sisällöstä.

²⁸⁰ Warsta Edilex 2007, s. 56; Nyholm 2013b, s. 354, 358. Kuten Mäenpää 1992, s. 245, toteaa, puuttuu epäselvältä lupamääräykseltä oikeudellinen velvoittavuus.

²⁸¹ Nyholm 2013b, s. 356.

²⁸² Reh binder 1992, s. 5; Kuusiniemi 1995, s. 143; Kuusiniemi 2001, s. 214; Nissinen DL 4/2003, s. 634; Kuusiniemi 2013a, s. 327 av. 9. Vihervuori 1981, s. 75, toteaa vesioikeudellisista luvista, että useimmiten käytännössä luvan myöntämisedellytyksiä voidaan pitää suhteellisen selvänä jo ennalta. Tällöin ratkaisevaksi kysymykseksi nousee se, millaisia määräyksiä lupaa liitetään. Näin myös Tarukannel 1990, s. 200, 213–214. Kuusiniemi 2013b, s. 62 av. 26, toteaa, että joissakin tapauksissa jo hakemus saattaa sisältää niin yksityiskohtaiset toiminnan rajaukset, etteivät lupamääräykset ole tarpeen. Hakemuksessa sanottu velvoittaa toiminnanharjoittajaa vastaavasti kuin lupamääräykset. Käytännössä kuitenkin varsin usein hakemuksen ja siihen liittyvien selvitysten ja suunnitelmien mukaisia toiminnan rajauksia kirjataan myös varsinaisen päätöksen lupamääräyksiin selvytyden vuoksi.

²⁸³ Havumäki Ympäristö ja Terveys 5/99, s. 20. Timonen YJ 4/2012, s. 42–44, korostaa lupamääräysten täsmällisyyden ja yksiselitteisyyden vaatimusta valvojan näkökulmasta mm. siten, että numeerisia raja-arvoja tai muutoin eksakteja vaatimuksia tulisi käyttää aina kun se on mahdollista sanallisten vaatimusten sijaan.

asia oli vireillä VaHaO:ssa ja toiminnan melua koskevat määräykset olivat uudessa luvassa mahdollisesti muuttumassa.

KHO 10.11.2014 t. 3464: Varsinais-Suomen ELY-keskus oli päätöksellään edellyttänyt toiminnanharjoittajaa ryhtymään tiettyihin toimenpiteisiin sataman ympäristöluvassa määrättyjen melutason raja-arvojen saavuttamiseksi ja varmistamiseksi. VaHaO muutti yhtä ELY-keskuksen asettamaa hallintopakkomääräystä meluntorjuntatoimenpiteistä ankarammaksi haitankärsijän valituksesta. Sekä toiminnanharjoittaja että haitankärsijä valittivat HaO:n päätöksestä.

KHO hyväksyi toiminnanharjoittajan valituksen ja kumosi HaO:n päätöksen siltä osin kuin HaO oli muuttanut ELY-keskuksen päätöstä. Lisäksi KHO hylkäsi haitankärsijän valituksen. KHO:n perustelujen mukaan *toiminnanharjoittajalle oli myönnetty uusi ympäristölupa, joka oli vireillä VaHaO:ssa. Oli mahdollista, että ympäristölupaan otettavat sataman toimintaa koskevat meluraja-arvot määritellään nykyisistä poiketen esim. viikkokeskiarvoina.* Asiassa oli ollut erimielisyyttä ja epäselvyyttä sen suhteen, olivatko ELY-keskuksen päätöksellä asetetut velvoitteet riittävät nykyisen ympäristöluvan meluraja-arvojen ylittymisen estämiseksi. Asiassa puolin ja toisin esitetyt argumentit vaikuttivat siihen, kuinka vakavasta lupamääräysten rikkomisesta asiassa arvioitiin olevan kysymys ja millaisiin toimenpiteisiin toiminnanharjoittaja oli oikaisun aikaansaamiseksi velvoitettava. *Koska kysymys oli hallintopakon käyttämisestä, asiassa oli otettava huomioon myös se, että sataman ympäristöluvan meluun liittyvät määräykset olivat mahdollisesti muuttumassa.* Näissä oloissa ELY-keskuksen asettamia velvoitteita oli pidettävä asian käsittelyn tässä vaiheessa riittävänä. HaO:n päätös oli tämän vuoksi toiminnanharjoittajan valituksessa vaadituilta osin kumottava ja ELY-keskuksen päätös saatettava voimaan.²⁸⁴

Kun toimintaa koskeva hallintopäätös on yhteiskäsittelyssä myönnetty vesi- ja ympäristölupa, käsittelee hallintopakkoasian YSL 175 §:n 3 momentin mukaisesti aluehallintovirasto silloin, kun hallintopakkoasia koskee sekä vesi- että ympäristölupaa. Jos hallintopakkoasia koskee vain ympäristölupaosiota, on toimivalta YSL 175 §:n 2 momentin mukaisesti valvontaviranomaisella. Oikeuskäytännössä ei ole hallintopakkoratkaisuja diaarikaavan asiaryhmässä ”hallintopakko ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyä koskevassa asiassa” (5301) eikä aiemmassa diaarikaavassa asiaryhmässä ”vesitalousasioihin ja sekahankkeisiin liittyvät hallintopakkoasiat”

²⁸⁴ Kysymys oli siitä, että satamatoiminnasta aiheutuva melutaso ympäristössä öisin ja aamuisin mahdollisesti ylitti ympäristöluvassa määrättyt enimmäismelutasot. ELY-keskus oli määrännyt toiminnanharjoittajan jatkamaan neuvotteluja ahtaustoiminnan harjoittamisen rajoittamisesta yöaikaan. VaHaO rajoitti suoraan ahtaustoiminnan harjoittamisen yöaikana koskemaan vain poikkeustilanteita, kuten pilaantumisvaarassa olevan lastin käsittelyä.

(8800) ole sellaisia ratkaisuja, jotka koskisivat sekahankkeita. Näin ollen toimivaltaisen viranomaisen sääntelyyn ei liittynyt käytännön soveltamisongelmia. Asia voisi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi tilanteessa, jossa esimerkiksi vireillepanokirjelmä olisi luonteeltaan epämääräinen tai toiminnanharjoittajan rikkomuksen tai laiminlyönnin laajuudesta ei olisi varmaa tietoa hallintopakkomenettelyä käynnistettäessä.²⁸⁵

2.3.3.2 Ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta

Lupamenettelyn lisäksi YSL:n ennakoivalvontakeinoja ovat toiminnan rekisteröinti (10 luku) ja ilmoitusmenettelyt (11 luku). Ympäristölupaviranomainen tekee ilmoituksen johdosta päätöksen YSL 122 §:n mukaisesti, jossa voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille sekä toiminnan järjestämiseen liittyvien jätelain mukaisten velvollisuuksien täyttämistä. Määräykset ovat vastaavalla tavalla sitovia kuin lupamääräykset. Ilmoituksenvaraista toimintaa valvotaan kuten luvanvaraistakin toimintaa.²⁸⁶ Ilmoitusmenettelyä sovelletaan melua ja tärinää aiheuttavaan tilapäiseen toimintaan (YSL 118 §), koeluonteiseen toimintaan (YSL 119 §) ja poikkeuksellisiin tilanteisiin (YSL 120 ja 123 §) sekä poikkeuksellisissa tilanteissa eräissä polttolaitoksissa (99 §). Menettelyä ei sovelleta pysyvään toimintaan normaalioloissa.²⁸⁷ Lisäksi YSL 136 §:ssä säädetään pilaantuneen maa-alueen ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvästä ilmoitusmenettelystä.

Valvonnan kannalta merkityksellinen ero luvan- ja ilmoituksenvaraisen toiminnan välillä on se, että luvanvaraista toimintaa ei saa pääsääntöisesti aloittaa ennen luvan saamista ja sen lainvoimaisuutta. Ilmoituksenvaraisen toiminnan saa aloittaa ilman viranomaispäätöstä, kunhan ilmoitus on tehty säädettyssä määräajassa eli 30 vrk tai kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä määrättyssä lyhyemmässä ajassa ennen toiminnan aloittamista.²⁸⁸ Toiminnan aloittamisoikeuden sääntelyn vuoksi, ja siksi, että ilmoitusmenettelyä ei sovelleta pysyvään toimintaan, ei ilmoituksenvaraisia toimintoja usein käsitellä hallintopakkoasioina. Hallintopakkoasian vireille tulo tuomioistuimessa vaatii viranomaiselta ilmoituksen johdosta tehdyn päätöksen lisäksi ratkaisun hallintopakkoasiassa,

²⁸⁵ Nyholm 2013b, s. 362–363.

²⁸⁶ HE 84/1999 vp., s. 86; Nyholm 2013b, s. 365, 370.

²⁸⁷ HE 100/2009 vp., s. 3.

²⁸⁸ Ekroos Edilex 2006, s. 23; Warsta 2008, s. 80; Hollo 2009c, s. 442; Nyholm 2013b, s. 366. Määräaika on selvennetty YSL:ssa aikaisempaan lakiin verrattuna siten, että kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä määrätystä lyhyemmästä ajasta huolimatta valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvan ilmoituksen (eli sellaista toimintaa koskevan ilmoituksen, jonka vaikutukset ulottuvat usean kunnan alueelle) osalta määräaika on aina kuitenkin 30 vrk (HE 214/2013 vp., s. 138).

ja käytännössä ilmoituksenvarainen toiminta on useimmiten ohi ennen kuin tällaiset päätökset asiassa on ehditty tehdä.²⁸⁹

2.3.3.3 Rekisteröintivelvollisen toiminnan valvonta

Ympäristövaikutuksiltaan pienet toiminnot ovat rekisteröintivelvollisia luvanhakuvelvollisuuden sijaan. YSL 116 §:ssä ja YSL:n liitteessä 2 säädetään rekisteröintivelvollisista toiminnoista, jotka ovat tietyt polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantolaitokset, asfalttiasemat, nestemäisen polttoaineen jakeluasemat, jos polttoainesäiliön kokonaistilavuus on vähintään 10 m³, ja kemialliset pesulat sekä tietyt orgaanisia liuottimia käyttävät toiminnot. Toiminnot ovat siis rekisteröitäviä suoraan lain nojalla. Rekisteröitävien toimintojen erityisistä ympäristövaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.²⁹⁰ Rekisteröintimenettelyn tarkoituksena on, että rekisteröintivelvolliset toiminnot ovat lukumäärältään suuria, mutta päästöiltään siinä määrin samankaltaisia, että yleisen tason sääntely soveltuu niistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemiseksi.²⁹¹ Mahdollisiin lainvastaisuuksiin rekisteröintivelvollisten toimintojen osalta puututaan jälkivalvonnassa.²⁹²

Toimintoja koskevat velvollisuudet säädetään niitä koskevissa asetuksissa. Rekisteröitävien toimintojen valvonta perustuu asetuksenmukaisuuden valvontaan. Asetuksen piiriin kuuluvalla toiminnalla ei ole tarpeen antaa erikseen lupamääräyksiä, sillä asetuksen yksityiskohtaiset velvoitteet käytännössä korvaavat lupamääräykset.²⁹³ Rekisteröintivelvollisesta toiminnasta ei voi antaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä YSL 180 §:n tai TSL 51 §:n 1 momentin nojalla. Myöskään NaapL 19 §:n mukainen kieltokanne ei ole käytettävissä rekisteröintivelvollisen toiminnan osalta.²⁹⁴ Myös luvanvarainen toiminta on rajattu pois YSL 180 §:n, TSL 51 §:n 1 momentin ja NaapL 19 §:n soveltamisaloista. Sitä vastoin ilmoituksenvaraista toimintaa ei ole rajattu YSL 180 §:n soveltamisalasta, vaikka se on rajattu pois TSL 51 §:n 1 momentin ja NaapL 19 §:n soveltamisaloista. Ilmoituksen käsittelyä koskevaa YSL 122 §:ää edeltänyttä aiemman ympäristönsuojelulain 64 §:ää muutettiin lainmuutoksella 252/2005 siten, että ilmoitusta käsittelevä

²⁸⁹ Nyholm 2013b, s. 371 av. 151. Taipaleenmäki 2007, s. 15, toteaa raportissaan meluilmoitusten valvonnan olevan satunnaista toiminnan tilapäisen luonteen vuoksi.

²⁹⁰ HE 214/2013 vp., s. 136–138.

²⁹¹ Ekroos Edilex 2006, s. 25; Eräkö 2013, s. 15; Nyholm 2013b, s. 375.

²⁹² HE 100/2009 vp., s. 10.

²⁹³ HE 214/2013 vp., s. 104.

²⁹⁴ HE 100/2009 vp., s. 12; YmVM 1/2010, s. 4–5; Nyholm 2013b, s. 376, av. 160. Kun kuitenkin on mahdollista, että rekisteröintivelvollisesta toiminnasta aiheutuu sellaista haittaa, jota sitä koskevalla asetuksella ei säännellä, on kyseenalaista, ovatko em. poisrajaukset YSL 180 §:n, TSL 51 §:n 1 momentin ja NaapL 19 §:n soveltamisaloista perusteltuja (Nyholm 2013b, s. 377).

viranomainen voi antaa toimintaa koskevia tarpeellisia määräyksiä muutenkin kuin melun ja tärinän osalta. Tämän lainmuutoksen jälkeen ilmoituksenvaraista toimintaa on siis kokonaisuudessaan säännelty ilmoituksen johdosta tehty hallintopäätös, ja selkeyden vuoksi myös YSL 180 §:n soveltamisalasta olisi syytä rajata ilmoituksenvarainen toiminta pois.²⁹⁵

2.3.4 Muut välillisen hallintopakon soveltamistilanteet

Edellä mainittujen ennakkovalvonnan piiriin luokiteltavien keinojen lisäksi ympäristönsuojelulain mukaista välillistä hallintopakkoa tulee käyttää YSL:n mukaisessa jälkivalvonnassa tehtyjen viranomaispäätösten noudattamisen valvontaan. Tällaisia päätöksiä ovat YSL 180 §:n mukaiset yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä koskevat päätökset tilanteissa, joissa toiminta ei ole ennakkovalvonnan piiriin kuuluvaa eikä muutoinkaan YSL:n vastaista, mutta aiheuttaa kuitenkin ympäristön pilaantumisen vaaraa. Hallituksen esityksen mukaan yksittäisen valvonnallisen määräyksen noudattamista valvotaan 175, 179 ja 184 §:n nojalla.²⁹⁶

Ympäristönsuojelulain 176 §:ssä säädetään välillisen hallintopakon käytöstä tilanteissa, joissa toiminnasta aiheutuu vesistön merkittävää pilaantumista tai luontovahinko.²⁹⁷ Pykälän 1 momentin mukaan valtion valvontaviranomaisen on määrättävä YSL 175 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin seurauksena aiheutuvasta merkittävästä vesistön pilaantumisesta tai luontovahingosta toiminnanharjoittaja ryhtymään ympäristövastuulain tarkoittamiin korjaaviin toimenpiteisiin. Lisäksi 2 momentin mukaan valtion valvontaviranomaisen on annettava määräys, jos vesistön merkittävä pilaantuminen tai luontovahinko on aiheutunut onnettomuuden tai muun ennakoimattoman syyn seurauksena.

Aiemman ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan YSL 176 §:n mukaiset määräykset annetaan yleensä YSL 175 §:ssä tarkoitettujen muiden toimintaa koskevien määräysten lisäksi samassa hallintopakkomenettelyssä, mutta säännös voi tulla sovellettavaksi myös itsenäisenä.²⁹⁸ Kun toimivaltaiseksi viranomaiseksi on YSL 176 §:n mukaisesti määrätty ainoastaan valtion valvontaviranomainen, on menettely monimutkaisempaa tilanteessa, jossa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on YSL 175 §:n 2 momentin nojalla toimivaltainen YSL 175 §:n

²⁹⁵ Nyholm 2013b, s. 369, av. 146.

²⁹⁶ HE 214/2013 vp., s. 161–162. Ks. myös HE 84/1999 vp., s. 87; Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 340; Nyholm 2013b, s. 378.

²⁹⁷ Lainkohta on lisätty aiempaan ympäristönsuojelulakiin ympäristövastuulain 383/2009 säätämisen yhteydessä. Lakia oli tarpeen täydentää ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanemiseksi. (HE 228/2008 vp., s. 1; Nyholm 2013b, s. 382.)

²⁹⁸ HE 228/2008 vp., s. 42.

mukaisen hallintopakon käyttämisessä sekä tilanteissa, joissa aluehallintovirasto on YSL 175 §:n 3 momentin mukaan toimivaltainen hallintopakkoviranomainen.²⁹⁹ Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kunnan viranomaisilla ei ole tähänkään asti ollut toimivaltaa merkittävien ympäristövahinkojen osalta.³⁰⁰ Käytännössä YSL 176 §:n mukaisia määräyksiä ei voida antaa samassa menettelyssä kuin muita hallintopakkomääräyksiä kuin ainoastaan niiden toimintojen osalta, joille aluehallintovirasto on myöntänyt ympäristöluvan, ja jotka eivät kuulu VL:n ja YSL:n yhteiskäsittelyn piiriin.

Ympäristönsuojelulain 176 §:n 2 momentti on ongelmallinen myös siltä kannalta, että siinä hallintopakon käyttöedellytys on irrotettu lainvastaisuuskriteeristä. Lainkohdan esitöiden mukaan vahinko voi poikkeuksellisesti tapahtua ilman lainrikkomusta, ja tällöin korjaamismääräys annetaan YSL 176 §:n 2 momentin perusteella. Kuitenkin saman lakiesityksen luonnonsuojelulakia, vesilakia ja geeniteknikkalakia koskevien perustelujen kohdalla todetaan, että hallintopakon soveltamisedellytys on aina kytketty lainrikkomustilanteisiin.³⁰¹ Ympäristövastuudirektiivin myötä ympäristönsuojelulakiin lisätyn pilaantumisen torjuntavelvollisuuden (YSL 14 §) ei voida katsoa

²⁹⁹ Nyholm 2013b, s. 383. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on toimivaltainen viranomainen kunnan myöntämien ympäristölupien osalta ja niiden toimintojen osalta, jotka eivät ole ympäristöluvanvaraisia.

³⁰⁰ HE 214/2013 vp., s. 160–161. Toteamus pitää paikkansa, mutta ei kuitenkaan merkitse sitä, että sääntelytapa olisi ollut ongelmaton toimivaltaisen viranomaisen osalta.

³⁰¹ HE 228/2008 vp., s. 40–41, 43, 45–47; Nyholm 2013b, s. 384 av. 173. Tosin mainitut ongelmat eivät aktualisoidu useinkaan käytännössä. SYKE:n ympäristövahinkoja koskevan raportin mukaan Suomessa vuosina 2006–2012 on tapahtunut vain kaksi mahdollisesti YVD-vahingoksi luokiteltavaa vahinkoa. Molemmat tapaukset liittyivät kaivostoimintaan, joka siis on ympäristöluvanvaraista (Tuomainen – Retkin – Knuutila – Pennanen – Mäenpää – Särkkä 2013, s. 35). Ks. Talvivaaran kaivoksen kipsisakka-altaan vuoden 4.–14.11.2012 aiheuttamasta vesistön pilaantumisesta tarkemmin Kauppi – Mannio – Hellsten – Nystén – Jouttijärvi – Huttunen – Ekholm – Tuominen – Porvari – Karjalainen – Sara-aho – Saukkoriipi – Maunula 2013, s. 39–40; Turpeinen – Rainio 2013, s. 26–50; Tuomainen – Särkkä Oikeus 4/2013, s. 428; Tiainen – Sairinen – Mononen 2014, s. 36–38. Suomen ympäristökeskuksen 9.9.2013 päivätyn lausunnon, s. 18, mukaan kipsisakka-altaan vuoden vaikutukset vesistöjen ekologisen ja kemiallisen tilan sekä luonnonvarapalveluiden kannalta ovat hyvin merkittäviä ja vesilaisia tarkoitettuja merkittäviä vahinkoja. KHO palautti asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi mm. aiemman ympäristönsuojelulain 84 a §:n nojalla vuosikirjaratkaisullaan KHO 2013:189. Myös OKA katsoi päätöksellään 27.2.2014, että ELY-keskuksen esittämä arvio siitä, että hallintopakkokeinojen käyttämiseen ei ollut ollut tarvetta tai edellytyksiä, oli arvostelulle altis. ELY-keskuksen näkemystä siitä, ettei toiminnanharjoittajan velvoittaminen korjaaviin toimenpiteisiin ollut ollut välttämätöntä, ei voitu pitää oikeudellisesti perusteltuna. OKA jatkoi vielä, että: ”Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu velvollisuus toimia huolellisesti ja puuttua epäkohtiin riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Viranomaisen laiminlyönti voi näin ollen syntyä myös tilanteessa, jossa ei ryhdytä käyttämään pakkokeinoja tilanteen korjaamiseksi. Mikäli toiminnanharjoittaja rikkoo YSL:n säännöksiä tai ympäristöluvassa asetettuja velvoitteita, on valvontaviranomaisella velvollisuus käyttää toimivaltaansa tilanteen korjaamiseksi ja haitan poistamiseksi. ELY-keskuksella olisi ollut käytettävissään monipuoliset valvonta- ja pakkokeinot, joilla olisi voitu oikea-aikaisesti ja tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin. ELY-keskus on asiassa saadun selvityksen mukaan pitäytynyt liikaa yksittäisten ongelmakysymysten arvioinnissa sen sijaan, että olisi ottanut kokonaisuuden huomioon toimenpiteitä mitoittaessaan.” (kurs. EN)

pitävän sisällään korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä, vaan ainoastaan pilaantumisen tai sen vaaran torjumisvelvollisuuden pilaantumisvaaraa aiheuttavan tilanteen ollessa käsillä.³⁰²

Ympäristönsuojelulain 183 §:ssä säädetään aineita, kemikaaleja, valmisteita, tuotteita, laitteita ja koneita koskevista kielloista ja määräyksistä. Kyse on välillisestä hallintopakosta, johon YSL 184 §:ää edeltävän aiemman ympäristönsuojelulain 88 §:n esitöissä sanotun mukaisesti voidaan liittää hallinnollinen uhka.³⁰³ Pykälä on kuitenkin erityissäännös suhteessa YSL 175 §:n mukaiseen hallintopakkoon.³⁰⁴ YSL 183 § koskee vain tiettytyypisiä tilanteita markkinoille luovutetuista aineista, kemikaaleista, valmisteista, tuotteista, laitteista ja koneista, joten sen soveltamisalan suhteen ei ole tarpeen käydä vastaavaa rajanvetoa muiden jälkivalvontakeinojen käyttämiseen kuin YSL 175 §:n soveltamistilanteissa.³⁰⁵ YSL 183 §:n soveltamistilanteet on yksiselitteisesti ja kattavasti määritelty lain tasolla.³⁰⁶

2.4 Välittömän hallintopakon soveltamisala (YSL 181 §)

Välittömän hallintopakon soveltamisedellytyksenä on välittömän vaaran aiheuttaminen ihmisen terveydelle tai välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhan aiheuttaminen ympäristölle. Toiminnan välitön keskeyttäminen voidaan kohdistaa kaikkeen YSL:n soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan siitä riippumatta, onko toiminta ennakkovalvonnan piirissä vai ei.³⁰⁷ Pykälän soveltamistilanteessa toiminta keskeytetään heti viranomaisitoimin ilman kaksivaiheista uhan asettamis- ja tuomitsemismenettelyä, tarvittaessa voimakeinoja käyttäen.³⁰⁸

Ympäristönsuojelulaissa välitön hallintopakko eroaa välillisestä hallintopakosta paitsi pakon käyttämisen välittömyydellä myös sillä, että pykälän soveltamisedellytys on kytketty toiminnasta aiheutuvaan seuraukseen. YSL 175 §:n soveltamisedellytys liitetään toiminnanharjoittajan

³⁰² *Nyholm* YJ 1/2014, s. 41–42.

³⁰³ *HE 84/1999 vp.*, s. 89.

³⁰⁴ *HE 76/2001 vp.*, s. 5.

³⁰⁵ *Nyholm* 2013b, s. 385.

³⁰⁶ *Nyholm* 2013b, s. 386.

³⁰⁷ *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 312; *Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori* 2012, s. 608; *Nyholm* YJ 1/2014, s. 28. Ks. kuitenkin *Suvantola* YJ 4/2012, s. 21, jonka mukaan keskeyttämispykälän nojalla voidaan keskeyttää ympäristölupaa edellyttävä toiminta. Lainkohdassa käytetty termi ”ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta” saattaa olla hieman harhaanjohtava, jos se ymmärretään sille YSL 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa esitetyn määritelmän mukaisesti laitoksen perustamiseksi tai käyttämiseksi, jolloin käsite viittaa lähinnä YSL:n ennakkovalvontamenettelyn piiriin kuuluvaan toimintaan. Ks. myös *Nyholm* 2013a, s. 277 av. 38.

³⁰⁸ *Merikoski* 1976, s. 208, 219, toteaa seuraavasti: ”Välittömässä eli suoranaيسissa pakossa ei tarkoituksena ole vaikuttaa pakotettavan tahtoon, vaan pyrkii pakottavan tahdon vaatiman olotilan toteuttamiseen suoranaيسin voimakeinoin välittömästi, pakolla ensin uhkaamatta.”

toimintaan, eli lain, asetuksen tai muun määräyksen vastaiseen tekoon tai laiminlyöntiin.³⁰⁹ YSL 181 §:n on katsottava sisältävän samalla kiellon aiheuttaa välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle sekä välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia tai niiden uhkaa ympäristölle. Muutoin tällaiseen toimintaan ei voitaisi kohdistaa välillistä hallintopakkoa ankarampaa välitöntä hallintopakkoa, koska pakottamisen perusedellytyksenä on lainmukainen, vahvistettu velvollisuus sekä sen laiminlyönti tai niskoittelu.³¹⁰ Toisin sanoen, jos välittömän vaaran ihmisen terveydelle tai välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhan ympäristölle aiheuttaminen olisi sallittua, ei siihen voitaisi puuttua hallinnollisella pakkokeinolla, kun viranomaisella ei olisi mitään laillista perustetta pakkokeinon käyttämisen tueksi. Luvanvaraisen toiminnan osalta sama valvontaviranomainen on pääsääntöisesti toimivaltainen sekä välillistä että välitöntä hallintopakkoa koskevassa asiassa. Ei-luvanvaraisen toiminnan osalta toimivalta välillistä hallintopakkoa koskevassa asiassa on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, mutta välittömän hallintopakon osalta toimivalta on sääntelemättä.

Toiminnan välittömän keskeyttämisen edellytyksenä olevaa välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle ei ole ympäristönsuojelulaissa määritelty tarkemmin.³¹¹ Lain esitöissä YSL 181 §:n käyttöalaa on perusteltu siten, että toiminnan voi keskeyttää siltä osin kuin se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei itse ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin. Sanamuodon tarkennus aiempaan ympäristönsuojelulakiin verrattuna johtuu teollisuuspäästädirektiivin 8 artiklan 2 kohdan 2 kappaleen velvoitteiden täsmällisestä toimeenpanosta. Ympäristön pilaantumisen tai terveyshaitan vaara johtaa keskeyttämiseen, jos odotettavissa oleva seuraus on välitön ja vakava. Ympäristölle

³⁰⁹ Nyholm YJ 1/2014, s. 28–29. Koska YSL 175 ja 181 §:n soveltamisedellytykset on määritelty eri tavoin, eli YSL 175 §:ssä lähdetään toiminnan sallittavuuden arvioinnista ja YSL 181 §:ssä toiminnasta aiheutuvan seurauksen sallittavuuden arvioinnista, eivät lainkohdat ole komparatiivisesti vastaavia.

³¹⁰ Nyholm YJ 1/2014, s. 29. Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2012, s. 47, toteavat välittömän hallintopakon mm. YSL:ssä tarkoittavan sitä, että *lainvastainen* toiminta keskeytetään tosiasiallinen toimin (*kurs.* EN). Ks. myös Tuomainen – Pennanen – Sahivirta – Väänänen 2001, s. 22, jälkivalvonnan kohdistamisesta laittomaan tilaan laillisuuden palauttamiseksi. Myös Seppälä Ympäristö ja Terveys 1/2013, s. 35, toteaa hallintopakkotilanteissa olevan aina kysymys rikkomusperusteisesta tapahtumasta. Ks. Merikoski 1976, s. 207: ”Täytöntöönpano edellyttää, että on olemassa viranomaisen määräys tai käsky, jonka toteuttamiseksi voidaan tarpeen vaatimalla ankaruudella kajota yksilön muuten suojattuihin etuihin.” Ks. myös Ellilä 1952, s. 89–90, jonka mukaan välittömän pakon käyttöä on usein pidettävä radikaalina toimenpiteenä ja sen vuoksi siihen turvaudutaan monesti vasta viimesijaisesti. Eräissä tapauksissa välittömän hallintopakon käyttäminen saattaa kuitenkin olla tarpeen ensisijaisena keinona, kuten luvanvaraisen toiminnan välitön keskeyttäminen väliaikaisesti verrattuna luvan pysyvään peruuttamiseen. Ks. tarkemmin luvan peruuttamisen suhteesta hallintopakkomenettelyyn Nyholm YJ 2/2014, s. 19.

³¹¹ Kyse on kuitenkin joustavista käsitteistä, joiden yksiselitteinen määrittely on vaikeaa. YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa on määritelty ympäristön pilaantuminen ja 4 kohdassa terveyshaitta. YSL 181 §:n esitöissä ei ole viitattu näihin määritelmiin, mutta YSL 181 §:n mukaiset välittömän vaaran aiheuttaminen ihmisen terveydelle ja välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhan aiheuttaminen ympäristölle saanevat kuitenkin osin merkityssisältönsä näistä määritelmistä (Nyholm YJ 1/2014, s. 30–31).

aiheutuvien haittojen on oltava huomattavia, jotta keskeyttämiseen voidaan ryhtyä.³¹² Haitan konkreettisuuden vaatimus on siis poistettu välittömän hallintopakon soveltamisedellytyksestä, eli soveltamiskynnystä on madallettu aiempaan ympäristönsuojelulakiin verrattuna.³¹³

Aiempaa ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan toiminnan keskeyttämispykälän soveltaminen on tarkoitettu käytännössä harvinaiseksi, mutta säännös on tarpeen lain riittävien valvontakeinojen varmistamiseksi.³¹⁴ Ympäristölupien valvontaohjeen mukaan toiminnan keskeyttäminen on poikkeuksellinen toimi.³¹⁵ Myös oikeuskäytännön perusteella pykälän soveltaminen on jäänyt marginaaliseksi. Toiminnan keskeyttämistä ei ole tarkoitettu pysyväksi toimenpiteeksi, vaan vaaratilanteen korjaannuttua, kun viivytyksetöntä puuttumista vaativa tilanne on ohi, toimintaa voidaan jatkaa. Toiminnan jatkamisen edellytykset tulee tutkia muussa kuin YSL 181 §:n mukaisessa menettelyssä. Viranomainen voi todeta luvanvaraisen toiminnan osalta, että toiminnan jatkamisen edellyttää lupapäätöksen muuttamista, ja asia voidaan käsitellä viranomaisen omasta aloitteesta.³¹⁶ Jos luvanvaraista toimintaa ei keskeyttämisestä huolimatta saada ympäristöluvan määräysten mukaiseksi, voi keskeyttämisen jälkeen tulla kyseeseen luvan peruuttaminen ympäristönsuojelulain 93 §:n mukaisesti.³¹⁷ Välittömän hallintopakon käyttäminen ei kuitenkaan edellytä ennakkovalvonnan piiriin kuuluvan toiminnan osalta ennakkovalvontanormin rikkomista, mikäli toimintaa sääntelevän normin mukaisesti toimittaessa aiheutuu lainkohdassa tarkoitettu seuraus.³¹⁸

Koska säännös kuitenkin perustaa viranomaiselle oikeuden puuttua toiminnanharjoittajan toimintaan hallinnollisella pakkokeinolla, pitäisi sen soveltamisedellytyksenä olla toiminnasta aiheutuvan seurauksen määritelmän lisäksi lain tai asetuksen taikka lain nojalla annetun päätöksen tai määräyksen vastaisuus. Tämä olisi mahdollista, jos välitön vaara ihmisen terveydelle ja välitön ja huomattava haittavaikutus ympäristölle olisi YSL:ssä kielletty vastaavalla yleiskiellolla kuin YSL 16–18 §:ään sisältyvät yleiskiellot.³¹⁹ Näin ei kuitenkaan ole edes tarkoitettu, kun hallituksen

³¹² HE 214/2013 vp., s. 161.

³¹³ Nyholm YJ 1/2014, s. 30.

³¹⁴ HE 84/1999 vp., s. 87. Näin myös Pennanen (toim.) 2006, s. 42.

³¹⁵ Ympäristölupien valvontaohje 7.11.2012, s. 20.

³¹⁶ HE 84/1999 vp., s. 88. Ks. Nyholm YJ 2/2014, s. 11.

³¹⁷ YSL 93 § eli ns. ”kvalifioitu hallintopakko” on luvanvaraisen toiminnan osalta ankarampi tapa puuttua toiminnan aiheuttamaan haittaan sen lopullisuudesta johtuen. Ks. Hollo 2001, s. 384–385; Nyholm YJ 2/2014, s. 19.

³¹⁸ Nyholm YJ 1/2014, s. 34.

³¹⁹ Nyholm YJ 1/2014, s. 39.

esityksen mukaan toiminnan lainvastaisuus ei ole YSL 181 §:n soveltamisedellytyksenä.³²⁰ Tosin luvanvaraisen toiminnan osalta pilaamisseurausten aiheuttaminen on kielletty YSL 49 §:ssä. Tilanne, jossa ei-luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuisi välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle tai niiden uhkaa ilman, että siitä samalla aiheutuisi yleiskieltojen vastainen seuraus tai vesistön pilaantumista taikka NaapL 17 §:n tarkoittamaa kohtuutonta räsitusta, on melko teoreettinen.³²¹

Toimintaan puuttuminen ympäristönsuojelulain 181 §:ssä säädetyllä keskeyttämisellä saattaa rajoittaa toiminnanharjoittajan toimintavapautta siten, että sillä puututaan omaisuudensuojan (PeL 15 §) ja/tai elinkeinovapauden (PeL 18 §:n 1 momentti) suojattuun piiriin.³²² Perusoikeuksien välinen suhde ja niiden väliset ristiriidat tai jännitteet ratkaistaan punnitsemalla erisuuntaisia perusoikeuksia vastatusten.³²³ Ympäristönsuojelu katsotaan sellaiseksi yleiseksi intressiksi, joka oikeuttaa puuttumaan omaisuudensuojaan,³²⁴ muun muassa yleisen edun kannalta tarpeellisten yleisten pilaamiskieltojen kautta.³²⁵ Perusoikeuksien rajoittamista koskevinä yleisinä vaatimuksina voidaan pitää muiden vaatimusten ohella täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Tämä tarkoittaa, että rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.³²⁶ Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaisesti lakitekstistä on käytävä ilmi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.³²⁷ YSL 181 § ei

³²⁰ HE 214/2013 vp., s. 161.

³²¹ Nyholm YJ 1/2014, s. 39.

³²² Kumpula 1998, s. 160; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. 182, 184; Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2012, s. 61; Nyholm YJ 1/2014, s. 39–40. Kuusiniemi 1998a, s. 67, toteaa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden olevan omiaan korostamaan ympäristöön vaikuttavan toiminnan vapautta – ja näin ollen olevan tyypillisesti jännitteisessä suhteessa ympäristöperusoikeuteen. Vihervuori YJ 1–2/1991, s. 16, toteaa ympäristöoikeudelle olevan ominaista eri perusoikeuksien kietoutuminen samaan asiaan, joskus hyvinkin komplikoidusti, koska vertikaalisuhteita voi olla useita. Ks. omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden tarkemmasta sisällöstä esim. Saraviita 2005, s. 416–432, 450–458.

³²³ Kuusiniemi 1998a, s. 18, 20; Kuusiniemi 1998b, s. 65–84, s. 67; Lämsineva 1998, s. 113–114; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. 182. Kokko 2008, s. 340, toteaa, että ympäristöperusoikeudella on tulkintavaikutusta sen julistuksenomaisuudesta huolimatta. Vaikutus näkyy mm. KHO:n vuosikirjaratkaisuissa.

³²⁴ Kuusiniemi 1992, s. 155; Laaksonen 1998, s. 259; Kumpula 2004, s. 155; Nyholm YJ 1/2014, s. 40. Ks. Kultalahti 1990, s. 64–65, jossa hän luokittelee oikeudelliset ratkaisutilanteet, joissa kiinteän omaisuuden käyttöoikeuteen voidaan puuttua pakkokeinoilla ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ks. myös KHO 2006:58.

³²⁵ Kuusiniemi 1998a, s. 28; Kuusiniemi 2001, s. 270.

³²⁶ PeVM 25/1994 vp., s. 4–5. Perustuslakivaliokunnan mietinnössään linjaamat rajoitusedellytykset on perustuslakivaliokunnan myöhemmissä mietinnöissä ja lausunnoissa laajasti hyväksytty perusoikeuksien rajoittamisen yleisiksi opeiksi. Ks. esim. Laaksonen 1998, s. 251; Viljanen 1998, s. 293; Viljanen 2001, s. 37; Ojanen 2003, s. 52–57; Saraviita 2005, s. 37–38, 151, 194–196; Ojanen 2009, s. 39–41; Viljanen 2011, s. 152–153.

³²⁷ Ojanen 2003, s. 53; Ojanen 2009, s. 33, 41. Saraviita 2005, s. 116–117, 122, avaa vaatimuksen sisältöä mm. siten, että vaatimuksen mukaisesti rajoituksen keskeinen sisältö ei saa jäädä alemmanasteisen norminantajan tai lainsoveltajan harkintavallan piiriin. Lisäksi perusoikeuden rajoittamista koskevan säännöksen on ilmaistava rajoituksen sisältö mahdollisimman yksiselitteisesti. Rajoituksen on ilmettävä lakitekstistä niin selkeästi, että sen perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoita, miten rajoitusta käytännössä sovelletaan.

mahdollisesti ole perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, kun pykälän soveltamiseen oikeuttavaa seuraamusta ei ole YSL:ssä yleisesti kielletty. Mahdollinen epäkohta olisi helposti korjattavissa kieltämällä pykälässä tarkoitettu toiminta esimerkiksi pykälään lisättävällä uudella ensimmäisellä momentilla.³²⁸ Välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhkaa ympäristölle ei ole lainsäädännön tasolla myöskään määritelty.³²⁹

³²⁸ *Nyholm* YJ 1/2014, s. 41, av. 51. En ryhdy tekemään enempiä tulkintoja YSL 181 §:stä perusoikeusargumentoinnilla, koska tulkinta muuttuisi väistämättä ns. ”vieteriukoksi”, joka on *Wilhelmssonin* 1997b, s. 357, 359, kehittämä termi sille, miten EY-oikeus saattaa yllättävästi ja ennakoimattomasti muuttaa kansallisen lain pohjalta ajetun jutun suunnan. Ks. myös *Helin* 2012, erityisesti s. 13, mutta myös s. 11–30, jonka mukaan termi ”vieteriukko” sopii mainiosti kuvaamaan myös perus- ja ihmisoikeuksien tuottamia yllätyksiä. Samansuuntaisesti myös *Viljanen* 1999, s. 97.

³²⁹ *Nyholm* YJ 1/2014, s. 41.

3 Ympäristönsuojelulain mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta

3.1 Luvanvaraisuuskynnys ympäristönsuojelulaissa

Luvanvaraisuus on ympäristönsuojelulain pääsääntöinen ja tärkein ennakkovalvontakeino. Kaikki toiminnot, jotka aiheuttavat YSL:n mukaista ympäristön pilaantumista eivät ole luvanvaraisia. Pääsääntöisesti vain vaikutuksiltaan merkittävät toiminnot ovat luvanvaraisia. Sen vuoksi kysymys luvanvaraisuudesta konkretisoituu toisinaan vasta jälkivalvonnassa. Silloin, kun luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen tulee pohdittavaksi toiminnan jälkivalvonnan yhteydessä, sillä on merkitystä ympäristön pilaantumista aiheuttavaan toimintaan reagoimisessa käytettävän jälkivalvontakeinon valinnassa. Jos luvanvaraisuuskynnys ylittyy, on ilman lupaa toimivan toiminnanharjoittajan toimintaan puututtava välillisen hallintopakon mahdollistamalla keinovalikoimalla. Jos taas luvanvaraisuuskynnys ei ylity, eli aiheutuneen rasituksen arvioidaan olevan sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa, voidaan toiminnalle antaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä rasituksen vähentämiseksi. Näin ollen rajanveto luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisestä liittyy tietyissä tilanteissa keskeisesti rajanvetoon siitä, mitä jälkivalvontakeinoja toiminnan oikaisemiseksi on käytettävä.

Ennakko- ja jälkivalvonnan välinen suhde on ongelmallinen useita pienimuotoisia toimintoja arvioitaessa.³³⁰ Luvanvaraisuutta koskeva kysymys saattaa tulla jälkivalvonnassa ratkaistavaksi myös siksi, että ympäristöasioissa tyypillisesti viranomaisen käsitys siitä, mitä viranomaislupaa on pidettävä tarpeellisena, ei ole erikseen valituskelpoinen ratkaisu.³³¹ Viranomaisen ennakkokäsitys toiminnan luvanvaraisuudesta ei myöskään ole oikeudellisesti sitova ratkaisu siitä, tarvitseeko toiminta ympäristöluvan vai ei, kuten KHO seuraavassa ratkaisussaan toteaa:

KHO 27.12.2012 t. 3714 (LRS): ELY-keskus oli hylännyt haitankärsijän vaatimuksen turvetuotantoalueen velvoittamisesta ympäristöluvan hakemiseen. VaHaO hyväksyi haitankärsijän valituksen ja velvoitti toiminnanharjoittajan hakemaan ympäristölupaa turvetuotannolle. KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen, ja muun ohella totesi, että *valvontaviranomaisen toiminnanharjoittajan ilmoituksen johdosta ilmaisemalla käsityksellä*

³³⁰ Määttä LM 5/2002, s. 789.

³³¹ Mikäli muutoksenhakutuomioistuin katsoo toisin kuin lupaviranomainen, ettei lupaa tarvita, tulee viranomaisen myöntämä lupa yleensä poistetuksi muutoksenhakuvaiheessa (Määttä LM 5/2002, s. 806). Mikäli tuomioistuin katsoo jälkivalvonta-asiaa luvanvaraisuuskynnyksen ylittävän toisin kuin valvontaviranomainen, tulee asia palauttaa uudelleen lupakäsittelyyn pääsääntöisesti.

luvan tarpeen puuttumisesta ei ollut oikeudellisesti sitovalla tavalla voitu ratkaista luvan tarvetta. Liioin ei aiemman ympäristönsuojelulain tultua voimaan toiminnanharjoittajan tekemällä ilmoituksella toiminnan merkitsemiseksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja alueellisen ympäristökeskuksen siinä yhteydessä esittämällä käsityksellä ympäristöluvan tarpeesta ollut asiassa oikeudellisesti ratkaisevaa merkitystä.

Kysymys luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisestä vaikuttaa myös haitankärsijöiden oikeusasemaan, joten muutoksenhaku lupaviranomaisen ratkaisuun voi olla myös näiden tahojen intressissä.³³² Jos viranomainen on siis katsonut, ettei ennakkolupa ole tarpeen, ei haitankärsijä voi vaatia toiminnanharjoittajan velvoittamista luvan hakemiseen muutoin kuin jälkivalvontamenettelyssä. Menettelyyn liittyvää problematiikkaa luvanvaraisuuskynnyksen ylittymiseen liittyvissä jälkivalvontaratkaisuisa kuvastaa seuraava oikeustapaus.

KHO 10.4.2012 t. 836 (LRS): Toiminnanharjoittaja oli ilmoittanut turvetuotannon aloittamisesta alle 10 ha:n alueella. Ympäristö- ja terveyslautakunnan päätöksen mukaan ilmoitettuun turvetuotantoon ei tarvittu ympäristölupaa. VaHaO kumosi ympäristö- ja terveyslautakunnan päätöksen haitankärsijöiden valituksesta. HaO:n perustelujen mukaan asiassa oli arvioitava toiminnanharjoittajan esittämän ilmoituksen mukaisen toiminnan ympäristöluvanvaraisuus. Ottaen huomioon toiminnan luonteen, sen etäisyyden lähimmästä vapaa-ajankiinteistöstä sekä toiminnan ja lähimmän vapaa-ajan asunnon välisen maaston, HaO katsoi, että ilmoituksen mukaisesta turvetuotantotoiminnasta saattoi aiheutua lähimmälle vapaa-ajan asutukselle NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Tällainen toiminta edellyttää ympäristölupaa aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla. Tämän vuoksi valituksenalainen päätös, jolla toiminnanharjoittaja oli vapautettu luvanhakuvollisuudesta, oli kumottava. Mikäli toiminnanharjoittaja haluaa harjoittaa ilmoituksen mukaista turvetuotantotoimintaa, toiminnalle on haettava ympäristölupa.

KHO kumosi ja poisti HaO:n ja ympäristö- ja terveyslautakunnan päätökset toiminnanharjoittajan valituksesta. KHO:n perustelujen mukaan *asia oli tullut vireille toiminnanharjoittajan tekemästä niin sanotusta vapaaehtoisesta ilmoituksesta.* Toiminnanharjoittajan ympäristö- ja terveyslautakunnalle toimittama ilmoitus ei ole ollut aiemmassa ympäristönsuojelulaissa ja YSA:ssa tarkoitettu lupahakemus eikä siinä ole esitetty tai siihen ole liitetty YSA 3 luvussa tarkoitettuja tietoja ja selvityksiä. *Ilmoituksessa tarkoitettun toiminnan johdosta ei ollut pantu vireille aiemman ympäristönsuojelulain 13 luvun mukaista hallintopakkomenettelyä, eikä hallintopakkomenettely ollut tullut vireille*

³³² Siitari 2013, s. 200.

valvontaviranomaisen omasta aloitteestakaan. Asia ei siten ollut tullut sillä tavoin vireille lautakunnassa, että tämä olisi voinut sitovasti ratkaista kysymyksen toiminnan luvanvaraisuudesta. Pelkän ilmoituksen perusteella lautakunnalla ei ole tällaista toimivaltaa. Myöskään hallinto-oikeuden ei olisi tullut näissä oloissa ottaa asiaa ratkaistavakseen muulta kuin lautakunnan toimivaltaa koskevalta osalta.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*). Ympäristönsuojelulain liitteessä 1 on tyhjentävästi lueteltu 14 toimialaa ja yli 80 hanketyyppeä, jotka ovat ympäristöluvanvaraisia. Luvanvaraisuuden pääperuste on YSL:n liitteen laitosluettelo, jossa luvanvaraiset toiminnot on määritelty laitostyypeittäin toimialan ja koon mukaan.³³³ Laitosluetteloon on sisällytetty muun ohella IPPC-direktiivin, nytemmin IE-direktiivin, mukaiset toiminnot.³³⁴ Laitosluettelo muodostaa luvanvaraisuuden rungon, jota YSL 27 §:n 2 momentin säännökset täydentävät.³³⁵ Luvanvaraiselta toiminnalta edellytetään yleisesti pysyvyyttä ja laitosmaisuuutta tai muutoin riittävää kokoa. Luvanvaraisuus perustuu toimintojen aiheuttaman pilaantumisvaaran todennäköisyyteen.³³⁶

Luvanvaraisuus on vaikutus- tai toimintaperusteista. Laitosluettelo on melko yksityiselitteinen. Vaikka laitosluetteloon kuuluvasta toiminnasta ei käytännössä aiheutuisi ympäristön pilaantumisvaaraa, on toiminta silti ympäristöluvanvaraista toimintojen aiheuttaman abstraktin pilaantumisvaaran vuoksi.

³³³ Laitosluettelon toimialat ovat metsäteollisuus; metalliteollisuus; energian tuotanto; kemianteollisuus; polttoaineiden valmistus taikka kemikaalien tai polttoaineiden varastointi tai käsittely; orgaanisia liuottimia käyttävä toiminta; malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto; mineraalituotteiden valmistus; nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely; elintarvikkeiden tai rehujen valmistus; eläinsuojat tai kalankasvatus; liikenne; jätteiden ammattimainen tai laitosmainen käsittely sekä jätevesien käsittely; muu toiminta, joita ovat ulkona sijaitseva ampumarata, pysyvä, ulkona sijaitseva laitosmainen suihkupuhaluspaikka, kiinteä eläintarha tai huvipuisto, krematorio ja pieneläinten polttolaitos, muu kuin taulukon 1 kohdassa 4 f tarkoitettu lannoitetehtäjä sekä öljyn ja kaasun etsintäporaus ja esiintymän hyväksikäyttö sekä muu niihin liittyvä toiminta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä.

³³⁴ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 38. Kaikki IPPC-direktiivin, nytemmin IE-direktiivin, soveltamisalaan kuuluvat toiminnot ovat luvanvaraisia (*Emmott* 1999, s. 34). IE-direktiivi tai muu EU-lainsäädäntö ei ole yksinomaan lähtökohtana luvanvaraisuuden arvioinnissa. YSL sääntelee luvanvaraisuutta huomattavasti IE-direktiivin edellyttämää sääntelyä laajemmin, kun lähtökohtana YSL:ssä on ollut järjestelmän säilyttäminen olennaisilta osin aiemman kaltaisena (*Lindström – Sahivirta – Saarinen* 2000, s. 20). Ympäristölupajärjestelmä on kansallisen ja EU-lainsäädännön yhdistelmä. Sen on täytettävä EU-oikeuden minimivaatimukset. Järjestelmän toteuttaessa kansallisia tavoitteita EU-oikeudellisella taustalla ei ole suurta painoarvoa tulkintatilanteissa. (*Seppälä* DL 4/2003, s. 728.) Näin on myös koskien kansallista alkuperää olevaa sääntelyä luvanvaraisuuskynnyksen ylitymisestä laitosluetteloon kuulumattomien toimintojen osalta.

³³⁵ HE 84/1999 vp., s. 56.

³³⁶ *Ympäristönsuojeluasetuksen perustelumuistio* 13.2.2000, yksityiskohtaiset perustelut. Uusi YSL ei ole muuttanut olennaisesti luvanvaraisten laitosten luetteloa (*Rahnasto* Ympäristö ja Terveys 6/2013, s. 6). Eräitä toimintoja erityisesti elintarviketeollisuudessa poistettiin kokonaan luvanvaraisuudesta. Samoin eräissä toimintoissa luvanvaraisuuskynnystä nostettiin. (HE 214/2103 vp., s. 67.)

Kysymys luvanvaraisuudesta näiden toimintojen osalta voi olla tulkinnanvarainen tilanteessa, joissa luvantarve on sidottu laitoksen kapasiteettiin tai kokoon, tai jos toiminta kuuluu laajempaan hankeryhmään laitoslue telossa eikä sitä siis sellaisenaan mainita laitoslue telossa.³³⁷ Oikeuskäytännön perusteella epäselvyyttä luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen osalta ei juuri ole laitoslue teloon kuuluvien toimintojen osalta. Laitoslue tello ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa riitä sääntelemään luvantarvetta. Toimintalue tte lot ovat joissakin tilanteissa riittämättömiä luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen määrittelyyn, koska muutkin kuin laitoslue telossa ennakoidut toiminnot saattavat aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Siksi laissa tarvitaan luvanvaraisuutta täydentävä kohta.³³⁸ Vaikka YSL:n liitteen 1 lue tello on tyhjentävä siten, ettei se sisällä avointa kohtaa (”ja muu vaikutuksiltaan vastaava” tms.), on YSL 27 §:n 2 momentissa lue teltu muut luvanvaraiseksi säädettyt laitokset ja hankkeet laitostyy pistä riippumattomasti eli seurausperusteisesti.³³⁹ Toimintaperusteista laitoslue telloa täydentää siis YSL 27 §:n 2 momentin tapauskohtainen seurausharkinta.³⁴⁰

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

Ympäristölupa on lisäksi oltava:

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta;
- 2) jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista;
- 3) toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räs itusta.

Aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ympäristölupa oli oltava jätelain soveltamisalaan kuuluvaan jätteen laitos- tai ammattimaiseen käsittelyyn. Jäte sekä jätteen hyödyntäminen ja käsittely määritellään jätelain 5 ja 6 §:ssä.³⁴¹ YSL:n uudistuksen myötä jätteen

³³⁷ Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 126; Kuusiniemi (toim.) 2008, s. 100.

³³⁸ Hollo 2001, s. 196.

³³⁹ Kuusiniemi (toim.) 2008, s. 96. Emissioperusteisen laitoslue ttelon lisäksi YSL:ssa on immissioperusteisia täydentäviä sääntöjä luvantarvekynnyksestä. Emissiopäästön arvioinnissa päästön vaarallisuus ja koostumus ovat merkityksellisiä, kun taas immission kautta lähtevässä arvioinnissa otetaan huomioon päästön vaikutus ja ympäristön kantokyky. (Hollo 2001, s. 196.) Hollo 2004a, s. 344–345, käyttää käsitteitä yleis- ja erityisperusteinen luvantarve.

³⁴⁰ Ranta 2001, s. 35. Luvanvaraisuusperuste näissä toiminnoissa on johdettavissa VL:sta, NaapL:sta ja JäteL:sta (Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 130).

³⁴¹ HE 84/1999 vp., s. 57.

laitos- tai ammattimainen käsittely siirrettiin laitosluetteloon.³⁴² Tämä oli perusteltua siksi, ettei luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen ole vastaavalla tavalla seurausperusteista kuin YSL 27 §:n 2 momentin 1–3 kohtien mukaan. Oikeuskäytännön perusteella tämä luvanvaraisuusperuste on kuitenkin toisinaan vaikuttanut tulkinnanvaraiselta.

KHO 5.8.2003 t. 1745: Terveys- ja ympäristölautakunta oli kieltänyt aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n ja vanhan jätelain 57 §:n nojalla toiminnanharjoittajaa jatkamasta jätteiden vastaanottoa, varastointia ja käsittelyä kiinteistöllään. VaHaO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. Päätöksen perustelujen mukaan kiinteistöllä oli ainakin kesäkuusta 1999 lähtien ollut varastoituna runsaasti vanhan jätelain 3 §:n mukaan jätteeksi luokiteltua tavaraa, kuten käytöstä poistettuja kodinkoneita. Tavaroiden joukossa oli myös ongelmajätteitä, esimerkiksi akkuja. Jätteiden suuri määrä ja jätteiden laatu huomioon ottaen HaO katsoi, että kysymys oli aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta ympäristölupaa edellyttävästä toiminnasta. Koska toimintaa oli harjoitettu ilman lupaa, HaO katsoi edelleen, että lautakunnalla oli ollut aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla oikeus antaa lautakunnan päätöksestä ilmenevä kielto ja velvoite toiminnanharjoittajalle.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen perusteluineen.

VaHaO 30.5.2005 nro 05/0192/3: Ympäristö- ja rakennuslautakunta oli aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla antanut toiminnanharjoittajalle jätteenpolton lopettamista koskevan määräyksen. Lautakunta oli perustellut päätöstään sillä, että jätteenkäsittely polttamalla edellyttää ympäristölupaa. HaO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen ja perusteli ratkaisuaan sillä, että aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ympäristölupa on oltava jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn. Luvan tarve ei riipu siitä, voiko toiminnasta aiheutua ympäristön pilaantumista. Toiminnassa oli kyse laitosmaisesta jätteenpoltosta, joka tapahtui tuotantolaitoksessa eikä ollut tilapäistä tai vähäistä. Tällainen toiminta tarvitsi ympäristöluvan.

Myös aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 5 kohdan mukainen luvanvaraisuusperuste eli öljyn tai kaasun etsintäporaus siirrettiin YSL:n uudistuksen yhteydessä laitosluetteloon.³⁴³ Kyseisen luvanvaraisuusperusteen soveltaminen ei ole ollut oikeuskäytännössä

³⁴² HE 214/2013 vp., s. 101.

³⁴³ HE 214/2013 vp., s. 101.

esillä.³⁴⁴ Kansainvälinen merensuojelusääntely edellyttää tällaisen toiminnan kuuluvan kuitenkin ennakkovalvonnan piiriin. Säännöksen sijoittaminen ympäristönsuojelulakiin perustuu lähinnä poraustoimintaan liittyvään meren pilaantumisen vaaraan. Ennen aiempaa ympäristönsuojelulakia sääntely oli vesilaissa.³⁴⁵ Laitosluetteloon siirtäminen oli mielestäni perusteltua myös öljyn ja kaasun etsintäporauksen osalta siksi, että kyse ei ole luvanvaraisuuden seurausperusteisesta, vaan toimintaperusteisesta määrittelystä.

Ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin mukaan rekisteröintivelvollisen asfalttiaseman, energiantuotantolaitoksen ja jakeluaseman toimintaan on oltava ympäristölupa, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle. Saman pykälän 2 momentin mukaan myös laitosluetteloon kuuluvaan tai rekisteröintivelvolliseen, mutta niitä vähäisempään toimintaan ja rekisteröintivelvollisen kemiallisen pesulan toimintaan on oltava ympäristölupa, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Lainkohta ei laajenna luvanvaraisuuskategorioita, vaan ainoastaan madaltaa luvanvaraisuuskynnystä pohjavesialueella.³⁴⁶ YSL 28 §:n 1 momentin mukaan luvanvaraisuuden määrittelyyn ei sisälly pilaantumisriskin arviointia, mutta 2 momentin soveltamisen edellytyksenä on, että toiminnasta voidaan arvioida aiheutuvan pohjaveden pilaantumisen vaaraa.³⁴⁷ Esimerkiksi muutaman hevosen talli ei välttämättä tarvitse ympäristölupaa, vaikka talli sijaitsisikin pohjavesialueella.³⁴⁸ Myös toimintakokonaisuuden käsite saattaa laajentaa luvanvaraisuutta jonkin yksittäisen toiminnan osalta, jos se katsotaan saman toimintakokonaisuuden osaksi, vaikka se yksinään olisikaan laitosluettelon perusteella luvanvarainen.³⁴⁹ Toimintakokonaisuus tarkoittaa YSL 41 §:n mukaan samalla toimintalueella sijaitsevia useita ympäristöluvanvaraisia toimintoja, joilla on tekninen ja toiminnallinen yhteys. Käsite koskee kuitenkin lähinnä luvan kattavuutta eikä luvan tarvetta. Käsitteellä ei ole tarkoitus saattaa ei-luvanvaraisia toimintojen luvanvaraisuuden piiriin.³⁵⁰ Lupaharkintaa ei tule

³⁴⁴ Kuusiniemen (toim.) 2008, s. 104, mukaan kyseistä toimintaa ei ole Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä harjoitettu.

³⁴⁵ HE 84/1999 vp., s. 57.

³⁴⁶ Hollo 2001, s. 200.

³⁴⁷ Rekisteröitävien asfalttiasemien ja pienten polttolaitosten luvanvaraisuuden määrittelyyn ei sisälly pilaantumisriskin arviointia, vaan toimintaan on aina haettava lupa, jos sitä harjoitetaan pohjavesialueella. Lisäksi sellaiset vähäiset toiminnot, jotka eivät kapasiteettirajojen tai toiminnan laajuutta kuvaavien rajausten vuoksi ole luvanvaraisia tai rekisteröitäviä, edellyttävät lupaa, samoin kuin sellaiset rekisteröitäviä toimintoja vähäisemmät toiminnot, jotka on rajattu rekisteröinnin ulkopuolelle, ja kemialliset pesulat (HE 214/2013 vp., s. 103).

³⁴⁸ Ympäristönsuojelusetuksen perustelumuistio 13.2.2000, yksityiskohtaiset perustelut.

³⁴⁹ Hollo 2001, s. 201.

³⁵⁰ Kuusiniemi (toim.) 2008, s. 109. Ks. toimintakokonaisuuden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista esim. KHO 2003:40.

ulottaa esimerkiksi luvanvaraisessa eläinsuojassa pidettävien eläinten lannan levitykseen.³⁵¹ Siten toimintakokonaisuuden käsitteeseen liittyvä problematiikka ei ole kovin merkityksellinen luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen kannalta, joten sen enempi käsitteleminen tässä yhteydessä ei ole tarpeen. Tietyissä tilanteissa, kuten seuraavassa tapauksessa, toimintakokonaisuudeksi määrittäminen on kuitenkin ratkaisevassa asemassa luvanvaraisuusarvioinnissa.

VaHaO 3.3.2010 nro 10/0119/2: Ympäristölautakunta oli määrännyt toiminnanharjoittajan hakemaan ympäristölupaa toimintakokonaisuudelle, joka koski eläinsuojia ja harjoitettavaa karjataloustoimintaa. HaO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. HaO:n perustelujen mukaan molemmilla toiminnanharjoittajan hallinnassa olevilla kiinteistöillä oli eläinsuoja noin 175 metrin etäisyydellä toisistaan. Toiminnanharjoittaja harjoitti karjataloustoimintaa molemmilla kiinteistöillä. Eläinsuojissa oli ympäristölautakunnan tarkastusajankohtana noin 55 sonnia/lehmää, 48 hiehoa, 5 vasikkaa ja 3 sikaa. Lisäksi laitumella oli eläimiä, joita ei laskettu. *Ottaen huomioon, että eläinsuojien lähellä sijaitsevia peltoja käytettiin molempien eläinsuojien laidunalueena ja ympäristövaikutukset muutoinkin kohdistuivat samalle toimintalueelle, HaO katsoi eläinsuojien muodostavan yhdessä toimintakokonaisuuden.* Eläinten lukumäärä eläinsuojissa vaihteli, mutta lautakunnan tarkastuksessa todettu eläinmäärä ylitti huomattavasti YSA 1 §:n 1 momentin 11 a kohdassa säädetyn eläinmäärän. Näin ollen toiminta oli ympäristölupavelvollista.

Hallintopakkomääräys voidaan antaa tilanteessa, jossa olemassa oleva toiminta on YSL:n mukaan luvanvaraista, mutta toiminnalla ei kuitenkaan ole lupaa. Kysymys on lain säännösten rikkomisesta myös silloin, jos toimintaan ei ole saatu ympäristölupaa. Tällöin toiminta tulee kieltää kokonaisuudessaan. Vaihtoehtoisena määräyksenä voidaan käyttää luvan hakemiseen velvoittamista määräajassa.³⁵² Seuraava vuosikirjaratkaisu koskee luvanvaraisuuskynnyksen ylittymistä naapurussuhdehaitan perusteella, mistä usein on kysymys silloin, kun luvantarvetta arvioidaan toiminnan jälkivalvonnassa.³⁵³

KHO 2004:83: Ympäristölautakunta oli kieltänyt yhtiötä polttamasta alle 5 mW:n lämpökeskuksessaan viljan kuorta ja viljapölyä sakon uhalla. Lautakunta oli valituksenalaisella päätöksellään tuominnut uhkasakon maksettavaksi, koska kieltoa ei ollut noudatettu. VaHaO hylkäsi yhtiön tekemän valituksen. Asiassa saadun selvityksen mukaan

³⁵¹ HE 227/2004 vp., s. 10.

³⁵² HE 84/1999 vp., s. 86–87.

³⁵³ Ks. vuosikirjaratkaisusta myös Nyholm 2013a, s. 276–277; Nyholm 2013b, s. 314.

kasvihuoneen lämpölaitoksessa käytettiin viljan kuorta ja viljapölyä polttoaineena. Noin 500 metrin etäisyydellä lämpökeskuksesta sijaitsevalla kiinteistöllä oli ilmennyt nokipäästöjä. Lämpölaitoksen läheisyydessä sijaitsevien muiden kasvihuoneiden lasitukset ja muovit, omakotitalon ikkunat ja ikkunapenkit ja autot nokeutuivat laitoksen aiheuttamasta noesta. HaO katsoi, että viljan kuoren ja viljapölyn polttamisesta aiheutui sellaisia nokipäästöjä, jotka aiheuttivat aiemman ympäristönsuojelulain 3 §:ssä tarkoitettua yleisen viihtyisyyden vähentymistä.

KHO hylkäsi yhtiön valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen lopputuloksen. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, ettei ympäristön pilaamista ollut HaO:n tarkoittamassa lainkohdassa välittömästi kielletty. Näin ollen kysymyksessä olevaa hallintopakkoasiasa koskevia määräyksiä ei voitu antaa pelkästään mainitun lainkohdan ja aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n sekä YSA:n ja UhkaL:n säännöksiin tukeutuen, vaan mainittujen säännösten soveltamisen lisäksi oli tutkittava hallintopakon soveltamisen edellytyksiä tätä laajemmin. *Tapauksessa kysymyksessä olevalla tavalla harjoitettuna poltto toiminnasta saattoi aiheutua naapureille tai lähistöllä asuville ympäristön pilaantumisen sellaista kohtuutonta rasisusta, jota tarkoitetaan NaapL 17 §:n 1 momentissa. Aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan toimintaan olisi siten tullut olla ympäristölupa. Kun yhtiöllä ei tällaista lupaa ollut, toiminta oli lain vastaista. Näin ollen hallintopakon käyttämiselle olivat tällä perusteella olemassa aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty edellytykset.*

Lähtökohtaisesti ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa aloitettu toiminta voi jatkua ilman uutta lupaa, paitsi jos toimintaa muutetaan siten, että luvanvaraisuuskynnys tulee toiminnan muutoksen perusteella harkittavaksi. Aiempaa ympäristönsuojelulakia koskeneen ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanemisesta annetun lain 7 §:n mukaan valvontaviranomaisen oli omasta aloitteestaan tai haitankärsijän aloitteesta velvoitettava toiminnanharjoittaja hakemaan ympäristölupaa määräajassa luvanvaraiselle toiminnalle, jota oli voitu harjoittaa aikaisempien lakien nojalla annettujen päätösten perusteella tai muutoin lain mukaisesti, jos kuitenkin toiminta ja sitä koskevat määräykset eivät kokonaisuutena arvioiden olennaisilta osin täyttäneet aiemman ympäristönsuojelulain vaatimuksia. Vanhojen toimintojen osalta voimaannanolain 7 §:n nojalla toiminnanharjoittaja voitiin siis velvoittaa hakemaan ympäristölupaa, vaikkei tilanne olisikaan lainvastainen.³⁵⁴

³⁵⁴ Hallituksen esityksen mukaan vähäinen poikkeaminen vastaavasta uuden lain mukaan myönnettävästä luvasta ei ollut sellainen seikka, jonka perusteella toiminnanharjoittaja voitiin velvoittaa hakemaan uutta lupaa. Luvan tarvetta arvioitaessa oli otettava erityisesti huomioon toiminnan luonne, sen ympäristövaikutukset sekä toiminnan

VaHaO 29.8.2001 nro 01/0068/3: Rakennuslautakunta oli hylännyt haitankärsijän hakemuksen toiminnanharjoittajan velvoittamisesta vireillepanemaan turkistarhaa koskevan ympäristölupahakemuksen, koska ei ollut perusteltua aihetta epäillä toiminnan aiheuttavan aiemman ympäristönsuojelulain vastaista pilaantumista. HaO palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon 7 §:n perusteella haitankärsijän valituksesta. *Turkistarhatoimintaa oli harjoitettu vuonna 1979 myönnetyn sijoituspaikkaluvan perusteella. Sijoituspaikkaluvassa ei ollut lainkaan lupamääräyksiä eikä mainintaa sallitusta eläinmäärästä. Lautakunnan tuli ratkaista, täyttävätkö turkistarhatoiminta ja sitä koskevat määräykset kokonaisuutena arvioiden olennaisilta osin aiemman ympäristönsuojelulain vaatimukset. Sovellettuina oikeusohjeinaan HaO mainitsi mm. aiemman ympäristönsuojelulain 43 §:n.*

VaHaO 13.10.2010 nro 10/0260/1: Ympäristölautakunta oli haitankärsijän vaatimuksesta selvittänyt motocross-radan toimintaa, ja hyväksynyt toiminnanharjoittajan esittämät uudet ajoajat ja radan sulkemisen juhlapyhinä. Esitetyt toimenpiteet vähensivät melu- ja viihtyisyyshaittoja. Toimenpiteet olivat tässä vaiheessa riittäviä, kun otettiin huomioon radan etäisyys asuinalueesta ja siitä johtuva melun vaimennus. Varsinaisia aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n mukaisia määräyksiä ei ollut tarvetta antaa.

HaO kumosi ympäristölautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. HaO:n päätöksen perustelujen mukaan motocross-radalla oli THL 26 §:n mukainen sijoituspaikkalupa vuodelta 1983. Lähin asuintalo sijaitsi noin 500 metrin etäisyydellä radasta ja useiden asuinalueiden etäisyys radasta oli noin 700–1000 metriä. Ulkona olevalla moottoriurheiluradalla, jollainen nyt puheena oleva motocross-ratakin oli, oli YSA 1 §:n 1 momentin 12 d kohdan mukaan oltava ympäristölupa. Motocross-rata voi edellyttää ympäristölupaa myös esimerkiksi aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla. *Asiassa saadun selvityksen mukaan nyt puheena olevassa toiminnassa oli useita sellaisia piirteitä, jotka mainitaan ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon 7 §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp.) perusteluissa luvan tarvetta puoltavina tekijöinä. Motocross-radan sijoituspaikkaluvasta puuttuivat keskeiset päästömääräykset, eli ennen kaikkea toiminnasta aiheutuvaa melua rajoittavat määräykset lähes kokonaan. Lisäksi radan lähialueen maankäyttömuodossa oli selvitetty tapahtuneen olennaisia muutoksia, kun lähelle rataa oli kaavoitettu asuntoja. Radasta voitiin*

vaikutusalueen vakiintunut maankäyttö. Säännöksen tavoitteena oli, ettei lupamenettelyä käynnistettä itsetarkoituksellisesti, vaan ainoastaan silloin, kun tähän oli olemassa todellisia ympäristönsuojelullisia syitä. Valvontaviranomaisen velvoittamispäätökseen ei saanut hakea erikseen muutosta valittamalla, joten muutoksenhaku oli mahdollista vasta lupa-asian ratkaisemisen jälkeen. (HE 84/1999 vp., s. 132–133.)

sijoituspaikkaluvan mukaisestikin toimittaessa arvioida aiheutuvan suuri riski ympäristön pilaantumisesta melun aiheuttaman terveyshaitan tai ainakin viihtyisyyden vähentymisen muodossa.

Sitä vastoin jo aiemmin ilman tarvittavaa lupaa harjoitettu toiminta muuttui aiemman ympäristönsuojelulain voimaannpanon myötä luvanvaraiseksi.³⁵⁵ Tietyissä tapauksissa, kuten eläinsuojien ympäristöluvista, luvanvaraisuuskynnys oli määritelty vanhojen lakien luvanvaraisuuskynnyksien välisenä kompromissina. Näin ollen jotkut toiminnot edellyttivät lupaa tai ilmoitusta vanhan lainsäädännön mukaan, mutta eivät edellyttäneet ympäristölupaa ympäristönsuojelulain mukaan. Nämä tilanteet eivät kuitenkaan kokonaisuuden kannalta olleet merkityksellisiä.³⁵⁶ Kysymys vanhojen toimintojen luvanvaraisuudesta ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannanolain mukaan ei ole enää muutenkaan kovin relevantti, kun voimaannanolaki kumottiin uuden YSL:n tullessa voimaan. YSL 228 §:n mukaan vanhat lupapäätökset jäävät voimaan ja YSL 230 §:n mukaan jo aiemmin harjoitettuihin, uuden lain luvanvaraisiksi säättämiin toimintoihin on haettava lupaa vuoden sisällä lain voimaan tulosta. Velvollisuus koskee muun muassa uudistuksella luvanvaraiseksi tulleita alle 10 hehtaarin suuruisia turvetuotantoalueita ja tuotantokapasiteetiltaan vähintään 10 000 t/a suuruisia mineraaliöljytehtaita.³⁵⁷

3.2. Immissioperusteiset luvanvaraisuuskynnykset

3.2.1 Vesistön tai muun pienen uoman pilaantuminen

Sekä vesien pilaantumisessa että naapurussuhdeoikeudellisessa haitassa luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen riippuu toiminnan ulkopuolelle ulottuvasta vaikutuksesta, eikä itse toiminnan määrittämisestä, kuten laitosperusteisessa luvanvaraisuuskynnyksessä.³⁵⁸ Tapauskohtaisesti muu kuin laitosluetteloon kuuluva toiminta saattaa aiheuttaa pilaantumista tai muuta siihen rinnastettavaa haittaa. Rakenteellisesta pilaantumisesta säädetään edelleen vesilain 3 luvun 2 §:ssä. Nykyinen sääntely vastaa aiemman vesilain (264/1961) mukaista vesistön pilaamiskieltoa, joka tavallaan siirrettiin ympäristönsuojelulainsäädännön puolelle. Aikaisempi vesilakia koskeva oikeuskäytäntö on yhä merkityksellistä.³⁵⁹

³⁵⁵ Hollo 2001, s. 202.

³⁵⁶ Similä YJ 1/2003, s. 125 av. 10.

³⁵⁷ HE 214/2013 vp., s. 177–178.

³⁵⁸ Hollo 2001, s. 216. Tietyistä haitallisista muutoksista on siis laissa määritelty juridisesti merkityksellisen pilaantumisriskin ylittymisenä (Hollo 1976, s. 526).

³⁵⁹ Kuusiniemi (toim.) 2008, s. 103.

Ympäristönsuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluu päästöistä johtuva vesien pilaantuminen. Vesistön pilaantumista aiheuttavat päästöt ja muu toiminta edellyttävät lupaa laitostyyppistä ja toiminnan laajuudesta riippumatta. Monet vesien pilaantumista aiheuttavat toiminnot kuuluvat kuitenkin laitoslueelloon, kuten kemianteollisuus. Vesistön pilaamiskielto YSL:ssä ei ole ehdoton kielto, vaan osoittaa toiminnan luvanvaraisuuskynnyksen ylittymistä. Toiminta on luvanvaraista, jos vesistön pilaantuminen on mahdollista sen seurauksena.³⁶⁰ Aiempaa ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vesistön pilaantumista aiheuttavaa toimintaa ei voida rajata koskemaan yksinomaan jätevetä. Luvanvaraisuus pilaantumis seurauksen perusteella ei koske hajapäästöluonteista toimintaa kuten peltoviljelyä. Myöskään metsän ojituksia ei voida pitää lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisena, mutta ojituksesta aiheutuva pilaantumisvaikutus voidaan ottaa huomioon vesilain mukaisessa päätöksenteossa. Vesilain luvanvaraisiksi säädettyihin toimintoihin, kuten ruoppaus, läjitys, kuivatus ja ojitus ei vaadita kahdenkertaisen lupamenettelyn välttämiseksi ympäristölupaa. Ympäristönsuojelulain säännöksiä sovelletaan kuitenkin aineellisesti myös vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.³⁶¹ Seuraavassa ratkaisussa turvetuotannon luvanvaraisuutta arvioitiin toiminnan vesistövaikutusten perusteella:

VaHaO 27.2.2002 nro 02/0049/3: Keski-Suomen ympäristökeskus oli hylännyt haitankärsijöiden vaatimuksen velvoittaa toiminnanharjoittaja hakemaan ympäristölupaa 9,3 hehtaarin suuruiselle turvetuotantoalueelleen, koska toiminnasta ei arvioitu aiheutuvan vesistön pilaantumista tuotantoalueen pienen valuma-alueosuuden ja pienehkön ainekuormituksen perusteella eikä sille näin ollen ollen tarvinnut hakea aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ympäristölupaa. HaO hylkäsi haitankärsijän valituksen ja totesi, että turvetuotantoalueen osuus valuma-alueesta oli alle 0,5 prosenttia. Järven veden laadun seurannasta esitetyn selvityksen mukaan järven veden laadun ei voitu katsoa huonontuneen turvetuotantotoiminnan johdosta, joten toiminta ei aiheuttanut vesistön pilaantumista eikä näin ollen tarvinnut ympäristölupaa.

Uuden ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen tällaista rajanvetoa ei kuitenkaan ole enää tarvinnut käydä, kun turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus on säädetty aina luvanvaraiseksi myös alle 10 hehtaarin suuruisissa hankkeissa. Hallituksen esityksen mukaan tämä on merkittävin muutos luvanvaraisuuden piiriin sääntelyssä. Turpeen pienimuotoinen kotitarveotto on edelleen mahdollista

³⁶⁰ Seppälä DL 4/2003, s. 724.

³⁶¹ HE 84/1999 vp., s. 56.

ilman ympäristölupaa, jos toimintaa ei katsota ammattimaiseksi. Myös mineraaliöljytuotteita vähintään 10 000 tonnia vuodessa valmistavat tehtaat siirrettiin luvanvaraisuuden piiriin.³⁶²

Vesistön pilaamista aiheuttava toiminta on ympäristöluvanvaraista, joten YSL 180 §:n mukaiset yksittäiset määräykset eivät voi tulla jälkivalvonnassa sovellettavaksi vesistön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Jos vesistöä mahdollisesti pilaavalla toiminnalla ei ole ympäristölupaa, toiminta rikkoo suoraan vastoin ympäristönsuojelulakia ja valvontaviranomaisen tulee puuttua toimintaan YSL 175 §:ssä säädetyn välillisen hallintopakon nojalla, ellei kysymys ole merkittävästä vesistön pilaantumisesta, jolloin sovellettavaksi tulee YSL 176 § tai YSL 181 §. Seuraavat ratkaisut eivät mielestäni tämän vuoksi noudata ympäristönsuojelulain systematiikkaa yksittäisten valvonnallisten määräysten ja välillisen hallintopakon soveltamisalojen keskinäisestä suhteesta:

*VaHaO 29.9.2006 nro 06/0262/3: Terveysvalvonnan johtaja oli määrännyt toiminnanharjoittajan keräämään rehut pois järven jäältä välittömästi ja lopettamaan porojen ruokinnan jääalueilla sekä vesistöjen välittömässä läheisyydessä, koska toiminta aiheutti vesistön pilaantumista. HaO muutti annetun kiellon sanamuotoa toiminnanharjoittajan valituksesta. HaO totesi, että ruokinnasta aiheutuvat porojen ulosteet ja ruokintapaikalle mahdollisesti jäävä ravinto saattoivat aiheuttaa vesistön pilaantumista, joten ympäristönsuojeluviranomaisen oli ollut tarpeen antaa aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n mukainen määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi.*³⁶³

KHO 14.3.2008 t. 535: Terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteeri oli haitankärsijän vireillepanemassa asiassa päättänyt, että hevosten uittamisen ei voitu katsoa aiheuttavan veden pilaantumista tai terveydellistä haittaa, joten sitä ei voitu kieltää, jos noudatettiin samalla annettuja uittamista koskevia aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla annettuja määräyksiä. VaHaO hylkäsi haitankärsijän valituksen ja perusteli päätöstään muun muassa siten, että toiminnanharjoittaja uitti hevosia kyseisellä vesialueella maanantaista perjantaihin siten, että yhden hevosen uitto kesti noin 30 minuuttia. Päivän aikana uitettiin yksi hevonen, joskus harvoin kaksi. Hevosten uitto tapahtui vesialueen keskellä. Mahdollisesti veteen joutunut hevosen lanta kerättiin välittömästi pois haavilla. Alueelta otetun vesinäytteen mukaan vesi oli täyttänyt mikrobiologiselta laadultaan uimavedelle asetetut laaturvaatimukset. Toiminnan luonne huomioon ottaen HaO katsoi, ettei asiassa ollut edellytyksiä kieltää

³⁶² HE 214/2013 vp., s. 102.

³⁶³ Tosin tässä asiassa muutoksenhakijana oli toiminnanharjoittaja, joten kysymys ”oikean” jälkivalvontasäännöksen soveltamisesta ei ehkä valitussidonnaisuuden vuoksi ole ollut asiassa ratkaistavana.

hevosten uittamista. Valituksenalaisessa päätöksessä annetut määräykset olivat riittävät estämään mahdollisen veden pilaantumisen ja terveydellisten haittojen syntymisen.

KHO hylkäsi haitankärsijän valituksen pysyttäen HaO:n päätöksen perusteluineen.

Jälkimmäisessä tapauksessa siis todettiin, että asiassa oli tarpeen antaa määräyksiä vesistön pilaantumisen ehkäisemiseksi, mutta määräykset oli annettu aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla. Kun toiminta aiheutti vesistön pilaantumista, jonka ehkäisemiseksi tuli antaa määräyksiä, olisi toiminta yksittäisten määräysten antamisen sijaan pitänyt määrätä luvanhakuvelvolliseksi hallintopakkoa käyttäen nykyisen YSL 27 §:n 2 momentin 1 kohdassa ilmaistun luvanvaraisuuskynnyksen perusteella. Tällä tavalla seuraavissa ratkaisuissa toiminnot on arvioitu ympäristöluvanvaraisiksi niiden mahdollisesti aiheuttaman vesistön pilaantumisvaikutuksen vuoksi:

KHO 20.11.2008 t. 2937: Rakennus- ja ympäristölautakunta oli velvoittanut toiminnanharjoittajan toimittamaan pinta- ja talousjätevesien käsittelysuunnitelman sekä tekemään pihatorakennuksen pohjan tiiviiksi siten, ettei sieltä päässyt valumaan maastoon virtsaa eikä lantaa. Pihatosta ja ulkoilualueelta kerättävää lantaa varten oli lisäksi oltava tiivis lantala tai muu sellainen, josta ei pääse valumia ympäristöön. VaHaO hylkäsi haitankärsijän valituksen. HaO:n perustelujen mukaan kiinteistöllä sijaitsevien eläinsuojan ja hevosten jaloittelualueen jäte- ja valumavedet olivat aiheuttaneet haitankärsijän omistamalla kiinteistöllä olevan lammen ja talousvesikaivon veden laadun huonontumisen siten, että lammen vettä ei ollut voitu käyttää kasteluvetenä eikä kaivovettä talousvetenä. Tilalla oli ollut tarkoitus pitää 2–3 hevosta, 2–3 ponia, 3 lammasta, 3 ankkaa, 5 kanaa, 2 kissaa ja 2 marsua. Ympäristösihteerin selvityksen mukaan lampeen ei enää päässyt epäpuhtauksia. HaO katsoi rakennus- ja ympäristölautakunnan ryhtyneen riittäviin toimenpiteisiin eläinsuojan ja hevosten jaloittelualueen jäte- ja valumavesistä aiheutuneen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä jo syntyneiden haittojen poistamiseksi. HaO ilmoitti sovelletuiksi oikeusohjeikseen aiemman ympäristönsuojelulain 85, 92 ja 103 §:n.

KHO hyväksyi haitankärsijän valituksen ja kumosi HaO:n päätöksen. KHO velvoitti toiminnanharjoittajan hakemaan ympäristölupaa hevostarhatoiminnalle. KHO totesi perusteluissaan, että *hevostarhatoiminnan seurauksena naapurikiinteistöllä olevan kaivon ja vihannesten kasteluun käytettävän lammen vesi olivat käyneet käyttötarkoitukseensa kelpaamattomiksi.* Toiminnanharjoittajan harjoittamaan pienimuotoiseen hevostarhatoimintaan ei sovellettu YSA 1 §:n 1 momentin 11 kohtaa, jonka perusteella vähintään 60 hevoselle tai ponille tarkoitettu eläinsuoja edellyttää ympäristölupaa. Kun

*kuitenkin otettiin huomioon kiinteistöllä harjoitetusta hevostarhatoiminnasta aiheutuvat naapurikiinteistön lammen ja kaivon veden pilaantuminen, oli toiminnalta edellytettävä YSA 1 §:n 2 momentti huomioon ottaen ympäristölupaa. Rakennus- ja ympäristölautakunnan hevostarhatoiminnasta antamia määräyksiä ei näissä oloissa ollut pidettävä riittävinä.*³⁶⁴

KHO 7.12.2009 t. 3486: Ympäristölautakunta oli päättänyt, ettei ratsutallitoiminta ollut ympäristölupavelvollinen eikä eläinmäärää tarvinnut vähentää. Lautakunta oli kuitenkin antanut aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla kuusi yksittäistä määräystä toiminnanharjoittajalle mm. maapohjien tiivistämisestä, toiminnan vesistövaikutusten tarkkailusta sekä kynnyksen rakentamisesta pihaton lantalaan valumavesien ulospääsyn estämiseksi.

VaHaO kumosi ympäristölautakunnan päätöksen haitankärsijöiden valituksesta ja velvoitti toiminnanharjoittajan hakemaan ratsutallitoiminnalleen ympäristölupaa. HaO:n perustelujen mukaan ratsutallilla oli noin 22 hevosta ja ponia. Toimintaa harjoitettiin maastomuodoiltaan jyrkällä alueella. Ratsutallin tarhat ja laitumet sijaitsivat järveen viettävillä rinteillä. Peltolohko sijaitsi lähimmillään noin 40 metrin etäisyydellä järven rannasta. Tältä lohkolta joutui vesiä ojaa pitkin rantaan sekä ratsastuskentän suuntaan. Osa vesistä päätyi ojia myöten yhteisen uimarannan kohdalle. Naapurikiinteistöillä oli myös talousvesikaivoja, joiden veden laatuun ratsutallitoiminta saattoi vaikuttaa.

Ratsutallin toiminta kokonaisuudessaan saattoi ainakin tietyissä sääolosuhteissa aiheuttaa vesistön tai pohjaveden pilaantumisen varaa, jota oli ympäristölautakunnan päätöksen mukaisilla yksittäisillä määräyksillä pyritty estämään ja rajoittamaan. Kun otettiin huomioon harjoitetusta ratsutallitoiminnasta aiheutuva vesistön ja kaivovesien pilaantumisen vaara, oli toiminnalta edellytettävä aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 kohta ja YSA 1 §:n 2 momentti huomioon ottaen ympäristölupaa. Ympäristölautakunnan ratsutallitoiminnasta antamia määräyksiä ei näissä olosuhteissa ollut pidettävä riittävinä, vaan HaO katsoi, että myös toiminnanharjoittajan ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tässä tapauksessa oli syytä asettaa toiminnanharjoittajalle velvollisuus hakea ympäristölupaa ratsutallin toiminnalle, jotta ympäristön kannalta toiminnanharjoittajan oikeudet ja velvollisuudet tulisivat selkeästi määritellyiksi. HaO ilmoitti sovelletuiksi oikeusohjeikseen mm. aiemman ympäristönsuojelulain 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat, 28 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan ja 85 §:n.

³⁶⁴ Tapauksessa on huomion arvoista, että KHO sovelsi luvanvaraisuusperusteena vain laitosluetteloon kuuluvan, mutta määrältään vähäisemmän toiminnan luvan tarvetta pohjavesialueella. Kaivon veden pilautumisriski liittyy pohjaveden pilaantumisvaaraan, mutta lammen veden pilaantumisen ehkäisemisessä on kyse todennäköisesti pintaveden suojelusta.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen pysyttäen HaO:n päätöksen lopputuloksen. KHO totesi, että ratkaistavana oli kysymys siitä, edellyttikö toiminta ympäristölupa. Ympäristölupa vaaditaan hankkeisiin, jotka täyttävät luvanvaraisuutta koskevien ympäristönsuojelulain tai -asetuksen säännösten mukaiset edellytykset. Mikäli hanke ei edellytä ympäristölupaa, voi ympäristölautakunta antaa aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla yksittäisiä määräyksiä, jotka ovat tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ennakolliseen valvontaan kuuluva lupamenettely ja jälkivalvontaan kuuluva määräysten antaminen toteuttavat molemmat aiemman ympäristönsuojelulain 1 §:ssä mainittuja tavoitteita. Toiminnan sijoituspaikka oli suhteellisen pienessä saarella. Maasto sijoituspaikalla vietti voimakkaasti järveen päin. Tallialueen läheisyydessä oli kolme uimarantaa. Tallialueen uimarantaan päin laskevassa ojassa oli havaittu suolistoperäisiä bakteereja. Kun otettiin huomioon sijoituspaikkaa ja sen ympäristöä koskeva selvitys, sijoituspaikka oli toiminnan vesistöön kohdistuvien vaikutusten ehkäisyn kannalta vaativa. Ympäristölautakunta oli antanut toimintaa koskevia useita yksittäisiä määräyksiä ja kehoituksia, mikä osoitti, että kyseisessä tapauksessa ympäristölupa oli toiminnan kokonaisvaltaisen järjestämisen kannalta perusteltu. Lupamenettelyssä toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset voidaan arvioida paremmin kuin jälkivalvonassa yksittäisiä määräyksiä annettaessa. Näin ollen ja vaikka toiminnanharjoittaja oli toteuttanut toimintaa koskevia lukuisia parannuksia, toiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi oli aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla edellytettävä, että toimintaan on ympäristölupa. Ympäristöluvalla ratkaistaan toiminnan edellytykset niin toiminnanharjoittajaa kuin haitankärsijöitäkin sitovasti.

Niin sanottujen pienten vesistöjen, eli ojan, lähteen tai noron pilaantuminen, joka johtuu jätevesien johtamisesta, on ympäristöluvanvaraista YSL 27 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Jätevesien johtamista on säännelty useissa päällekkäisissä normistoissa: YSL 155 § (jätevesien yleinen puhdistamisvelvollisuus), YSL 158 § (jäteveden johtaminen toisen alueella), MRL 161 a § (veden johtaminen ja ojittaminen), VHL 10 § (kiinteistön liittäminen vesihuoltolaitoksen verkostoon) ja TSL 22 § (jätteitä ja jätevesiä koskevat yleiset vaatimukset). Aiempaa ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lupaedellytys koskee vain jäteveden johtamista. Lupaa ei vaadita tällä perusteella esimerkiksi pellon salaojaveden johtamiseen, vaikka jonkin ojan veden laatu saattaa huonontua tästä.³⁶⁵ Lähtökohtaisesti jäteveden johtaminen ei ole ympäristöluvanvaraista, kun on kyse yksittäisen rakennuksen jätevesipäästöistä.³⁶⁶

³⁶⁵ HE 84/1999 vp., s. 56.

³⁶⁶ Seppälä DL 4/2003, s. 725.

KHO 2002:15: Ympäristötarkastaja oli tehnyt kahta vapaa-ajan tarkoituksiin käytettyä tilaa koskevan päätöksen, joka sisälsi määräyksiä jätevesien johtamisesta ja toteamuksen, ettei käymäläjätevesien johtaminen ollut kaavamääräysten vuoksi mahdollista. Toiminnanharjoittajan pyydettyä lupaa saada poiketa ympäristötarkastajan päätöksestä käymäläjätevesien osalta yhdyskuntatekniikan lautakunnan lupa- ja valvontajaosto oli päättänyt olla myöntämättä lupaa. VaHaO kumosi lupa- ja valvontajaoston päätöksen toiminnanharjoittajan valituksesta. HaO otti asian suoraan käsiteltäväkseen ja myönsi toiminnanharjoittajalle luvan jätevesien johtamiseen tämän esittämän suunnitelman mukaisesti. HaO liitti lupaan määräyksen erillisen, järjestelmän toimivuuden tarkastamisen mahdollistavan kaivon rakentamisesta.

KHO kumosi ja poisti HaO:n päätöksen yhdyskuntatekniikan lupa- ja valvontajaoston ja Uudenmaan ympäristökeskuksen valitusten johdosta ja hylkäsi toiminnanharjoittajan lupahakemuksen. KHO totesi, että toiminnanharjoittaja oli pyytänyt lupaa saada rakentaa lomarakennuksen saneerauksen yhteydessä vesikäymälän ja johtaa jätevedet pienpuhdistamosta tarkastuskaivon kautta maahan imeytettäväksi erikseen rakennettavassa imeytyskentässä vapaa-ajan tarkoituksiin käytettävillä, järveen rajoittuvilla kahdella tilalla. *Kun otettiin huomioon aiemman ympäristönsuojelulain 103 §:n 1 momentissa asetettu yleinen vaatimus sellaisesta yksittäisen kiinteistön jäteveden käsittelystä, että johtamisesta ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, sekä se, että vesikäymälästä johdettavien talousjätevesien käsittelyä ei aiemman ympäristönsuojelulain 18 § ja 103 §:n 2 momentti huomioon ottaen ole tarkoitettu ratkaistavaksi ennalta lupamenettelyssä, ei toiminnan luvanvaraisuus voinut perustua siihen, että toiminta aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu tavoin saattoi aiheuttaa vesistön tai sitä pienemmän uoman pilaantumista.* Muutakaan laissa säädettyä perustetta ympäristöluvan tarpeelle ei asiassa ollut.

Tapauksen oikeusohje liittyy päällekkäisiin normeihin. Kun toimintaa siis ohjataan yleisnormilla eli YSL 155 §:llä (aiemman lain 27 b § (196/2011), sitä ennen (86/2000) 103 §:n 1 mom.), jolla vesien pilaaminen ja sen vaaran aiheuttaminen on kielletty, ei yleisnormin soveltamistilanteessa voi olla kysymys luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisestä.³⁶⁷ Jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen kannalta tällä ei kuitenkaan siinä mielessä ole merkitystä, että toimintaan puuttumiseen käytetään välillistä hallintopakkoa, jos toiminta on vastoin sitä ohjaavaa yleisnormia, samoin kuin jos toiminta on ympäristöluvanvaraista. YSL 180 §:n mukainen yksittäinen valvonnallinen määräys ei voi tulla

³⁶⁷ Ks. ennakkoratkaisun analyysistä *Määttä* LM 5/2002, s. 795–796, 798.

kyseeseen. Toki jälkivalvonnan kannalta olennaista on, mihin asetettava velvoite perustuu, joten YSL 155 §:n ja 27 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamistilanteiden keskinäinen rajausta on tässä keskeistä. Lähtökohtaisesti yksittäisten kiinteistöjen jätevesien johtaminen ei ole luvanvaraista, vaan siinä on noudatettava toimintaa ohjaavaa yleisnormia, YSL 155 §:ää.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun *KHO 2002:15* linjan mukaisesti seuraavissa tapauksissa luvanvaraisuuskynnyksen ei katsottu ylittyvän jätevesien johtamistoiminnassa. Sitä vastoin ensimmäisessä ratkaisussa jälkivalvonnallisten hallintopakkomääräysten antaminen katsottiin tarpeelliseksi, ja molempia ratkaisuja on perusteltu jätevesien yleisellä puhdistamisvelvollisuudella.

VaHaO 24.9.2003 nro 03/0248/2: Ympäristölautakunta oli määrännyt kiinteistöjen omistajia parantamaan jätevesien käsittelyjärjestelmäänsä määrääjässä siten, että jätevesistä ei parannustoimenpiteiden jälkeen voitu todeta aiheutuvan haitankärsijöiden kiinteistölle kohtuutonta haju- tai viihtyisyyshaittaa taikka muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Haitankärsijät valittivat päätöksestä mm. sillä perusteella, että jätevesien johtaminen edellytti ympäristölupaa ja se olisi pitänyt kieltää. Kiinteistön omistaja valitti päätöksestä vaatien parannustoimenpiteille asetetun määrääjän pidentämistä.

HaO hylkäsi haitankärsijöiden valituksen ja pidensi asetettua määräaika muutoksenhakijana olevan kiinteistön omistajan valituksesta. HaO perusteli päätöstään muun muassa siten, että lain esitöissä (*HE 84/1999 vp.*) aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n perusteluissa todetaan, että *luvanvaraisuus pilaantumisseurauksen perusteella ei koske hajapäästöluonteista toimintaa*. Näin ollen haja-asutusalueiden talousjätevesipäästöt eivät ole luvanvaraisia aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Talousjätevesien johtaminen ei edellytä ympäristölupaa myöskään YSA 1 §:n 13 a kohdan perusteella, koska kyseisessä kohdassa mainittu henkilömäärä ei tässä tapauksessa ylittynyt. Aiemman ympäristönsuojelulain 103 §:n mukaan, jos kiinteistöä ei ole liitetty yleiseen viemäriin eikä toimintaan tarvita ympäristölupaa, jätevedet on johdettava ja käsiteltävä siten, ettei niistä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Ympäristönsuojeluviranomaisen toimittamassa tarkastuksessa oli havaittu tien reunaosassa jonkin verran harmaata jätevettä, jota kulkeutui ojaan tien ali johtavasta rumpuputkesta. Varsinkin rumpuputken tienoilla jätevesi oli haissut melko voimakkaasti. *Koska tien reunaosiin johdettavia jätevesiä oli käsitelty puutteellisesti siten, että niistä oli aiheutunut ympäristön pilaantumisen vaaraa, oli lautakunnan tullut aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla määrätä päätöksessä*

mainitut kiinteistöt parantamaan jätevesien käsittelyjärjestelmäänsä päätöksessä määrätyllä tavalla.

VaHaO 10.10.2003 nro 03/0287/4: Ympäristölautakunta oli muun ohessa päättänyt, että kyseessä oleva kuivatus- ja jätevesien johtamistoiminta ei vaatinut ympäristölupaa. HaO hylkäsi haitankärsijän valituksen ympäristöluvan tarpeellisuutta koskevan kysymyksen osalta. Perusteluissaan HaO totesi, että sellainen jäteveden johtaminen ympäristöön, jota ei tarkoiteta aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentissa tai 29 §:ssä ja YSA 1 ja 3 §:ssä, voi vaatia ympäristöluvan yleensä vain, jos siitä ennalta arvioiden saattaa aiheutua aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vesistön pilaantumista tai 2 kohdassa tarkoitettua vesistöä pienemmän uoman tai altaan pilaantumista. Yksittäisistä talouksista ympäristöön johdettavia jätevesiä ei sanotuissa säännöksissä ole asetettu luvanvaraisuuden kannalta poikkeusasemaan. Toisaalta yksittäisistä talouksista ympäristöön päästettävälle jätevesille on ympäristönsuojelulaissa asetettu sellaisia yleisiä vähimmäisvaatimuksia, jotka ovat voimassa toiminnan luvanvaraisuudesta riippumatta. Tässä tapauksessa jo olemassa olevaan ojaan johdettiin vähintään saostuskaivojärjestelmillä käsiteltyjä asumajätevesiä. Kun otettiin huomioon aiemman ympäristönsuojelulain 103 §:n 1 momentissa asetettu yleinen vaatimus sellaisesta yksittäisten kiinteistöjen jäteveden käsittelystä, että johtamisesta ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, nyt kysymyksessä olevien yksittäisten kiinteistöjen jätevesien käsittely ennen niiden johtamista ojaan sekä MRL:n säännösten tuomat mahdollisuudet antaa erilaisia määräyksiä asumajätevesien puhdistamisesta, ei mainittujen jätevesien johtamisen luvanvaraisuus voinut perustua siihen, että toiminta aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin saattoi aiheuttaa vesistön tai sitä pienemmän uoman pilaantumista. Muutakaan laissa säädettyä perustetta ympäristöluvan tarpeelle ei ollut.

3.2.2 Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus

Eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 § sisältää immissiokiellon, joka nykymuodossaan (90/2000) kuuluu seuraavasti:

Kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista.

Arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat.

Ympäristönsuojelulaissa viitataan naapuruussuhdelain 17 §:ssä ilmaistuun immissiokielloon kahdesti. YSL 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan NaapL:n mukaista kohtuutonta rasitusta mahdollisesti aiheuttava toiminta katsotaan luvanvaraiseksi, ja YSL 49 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminta aiheuta naapuruussuhdelain mukaista kohtuutonta rasitusta. Kaikki vaikutukset eivät kuulu kuitenkaan immissiokiellon piiriin. Tavanomaisella ja vähäisellä häiriöllä ei ole oikeudellista merkitystä.³⁶⁸ Immissiokiellon arvioinnissa haitalta ei vaadita pysyvyyttä nimenomaisesti, vaikka haitan kesto otetaankin huomioon kohtuuttomuusharkinnassa.³⁶⁹ YSL:n luvanvaraisuuskynnys on arvioitava tapauskohtaisesti tällä perusteella. Naapurille saattaa syntyä velvollisuus sietää kohtuutontankin rasitusta, jos häiritsevä toiminta on ollut olemassa kyseisellä paikalla ennen naapuruussuhteen syntymistä.³⁷⁰ Aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä immissiokiellon sanamuotoa ajanmukaistettiin ja aikaprioriteettiperiaate poistettiin säännöksestä. Tästä huolimatta yleensä rasitusta ei voida pitää kohtuuttomana, jos sen aiheuttaminen on aloitettu ennen kuin myöhemmin rasitetulle alueelle tulee uusia haitankohteita. Aikaprioriteettiperiaatteen poistamisen ehdottomassa muodossa ei tarkoitettu muuttavan olennaisesti aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen aikaista oikeustilaa.³⁷¹ Kohtuuttomuusarvioinnissa kiinnitetään siis edelleen huomiota myös haitan alkamisen ja naapuruussuhteen alkamisen ajankohtaan, joten jos haittaa aiheuttava toiminta on alkanut ennen naapuruussuhteen syntymistä, on poikkeuksellista, että haitta voitaisiin määrätä poistettavaksi immissiokiellon nojalla.³⁷² Tämä ilmenee muun muassa seuraavissa ratkaisuissa, joissa arvioinnin lopputulokset ovat kuitenkin erilaiset.

KHO 18.6.2013 t. 2080: Alueellinen ympäristökeskus oli yhdistyksen hakemuksesta päättänyt, ettei puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueen toiminnalle tarvinnut hakea ympäristölupaa. VaHaO hylkäsi haitankärsijöiden ja yhdistyksen valituksen muun ohella siksi, ettei ampuma- ja harjoitusalueella olevia kiinteitä rakenteita ja ampumapaikkoja ollut pidettävä laitosluelessa tarkoitettuina ulkona sijaitsevinä ampumaratoina, joihin olisi

³⁶⁸ *Hyvönen* LM 4/1994, s. 426.

³⁶⁹ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 131.

³⁷⁰ *Hollo* 2009a, s. 432.

³⁷¹ *HE 84/1999 vp.*, s. 121.

³⁷² *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, s. 1175; *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 94.

tarpeen hakea ympäristölupa. Lisäksi *kun otettiin huomioon voimakasta melurasitusta aiheuttavien päivien vähäinen määrä ja ajoittuminen kesäkauden ulkopuolelle, ei toiminnalle kokonaisuutena ollut tarpeen hakea ympäristölupaa* aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

KHO hylkäsi yhdistyksen valituksen. KHO totesi HaO:n päätöksen perustelujen lisäksi muun ohella, että rasituksen kohtuuttomuutta ja mahdollista luvanvaraisuutta on arvioitava ensisijaisesti meluisien päivien määrän, melun voimakkuuden ja melua aiheuttavien toimintojen ajoittumisen perusteella. NaapL 17 §:stä poistettiin aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä haitan aiheuttajan niin sanottu aikaprioriteettisuoja. Näin ollen *naapuruussuhteen syntyminen haitan ilmenemisen jälkeen ei enää ilman muuta aiheuta velvollisuutta sietää haittaa. Lainmuutoksesta huolimatta asiassa on kuitenkin myös NaapL 17 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla annettava merkitystä sille, että nyt kysymyksessä oleva puolustusvoimien toiminta alueella oli alkanut jo 1960-luvun lopulla ja tykistöammunnat oli aloitettu vuonna 1990. Lisäksi oli otettava huomioon se, että ampuma- ja harjoitusalue oli maakuntakaavassa osoitettu merkinnällä ampuma- ja harjoitusalue.*

Lisäksi KHO lausui, että *toiminnan meluvaikutukset ovat sinänsä alueella samantyyppisiä ja siihen sekä puolustusvoimien alueella pitkään harjoittamaan ammunta- ja harjoitustoimintaan nähden alueella tavanomaisia.* Erityisesti raskasaseammunnoista aiheutuva melu on ajoittain toistuvanakin luonteeltaan ennakoimatonta ja ilmanpaineiskuista aiheutuu tämän lisäksi räminäilmiötä, kuten lasien helinää melko kaukanakin. Raskasaseammunnat voidaan sen vuoksi kokea häiriötä aiheuttavana. *Rasituksen kohtuuttomuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon muun ohella alueen pitkäaikainen käyttö puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueena.* Alue on myös suhteellisen laaja eikä sen välittömässä läheisyydessä ole asutusta. Kun lisäksi otetaan huomioon selvitys alueen raskailla aseilla tapahtuvien ammuntojen aiheuttamista melutasoista, ampuma-ajoista ja laukausmääristä ja muutoin HaO:n päätöksen perustelut kysymyksessä olevalta osin, HaO:n päätöksen rasituksen kohtuuttomuutta ja toiminnan luvantarvetta koskevia perusteita ei näissä oloissa ole perusteita arvioida toisin.

KHO 2013:163: ELY-keskus oli haitankärsijän hakemuksesta velvoittanut puolustusvoimat muun ohella hakemaan ympäristölupaa Santahaminan ampumaradoille ja alueella suoritettaville raskasaseammunnoille. VaHaO kumosi puolustusvoimien valituksesta velvoitteen siltä osin kuin puolustusvoimat oli velvoitettu hakemaan lupaa raskasaseammunnoille. HaO totesi muun ohella, että *kun puolustusvoimien raskasaseammunnat olivat alkaneet Santahaminassa jo vuonna 1918 ja jatkuneet lähes*

keskeytyksettä, oli tällä seikalla katsottava olevan kohtuuttomuuden arvioinnissa lieventävä merkitys. Asiassa ei ollut tullut osoitetuksi, että ammusten aiheuttama melurasitus olisi viime vuosina olennaisesti lisääntynyt. Vaikka melua aiheuttavien päivien lukumäärä oli jossain määrin lisääntynyt, meluisimpien aseiden käyttö oli vähentynyt tai kokonaan loppunut. Näin ollen raskasaseammuntojen toteuttaminen ei aiheuttanut NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta eikä luvan hakeminen kyseiselle toiminnalle ollut tarpeen.

KHO kumosi HaO:n päätöksen raskasaseammunnoille haettavan määräyksen kumoamista koskevalta osalta haitankärsijän, ympäristölautakunnan ja ELY-keskuksen valituksista. KHO:n perustelujen mukaan puolustusvoimien raskasaseammunnoille ei ollut haettu eikä siten myöskään saatu ympäristölupaa. Raskaiden aseiden ampuma-alueille ei myöskään ollut ennen aiemman ympäristönsuojelulain voimaantuloa haettu tai veloitettu hakemaan ympäristöllistä lupaa, koska aiempi lainsäädäntö ei ole tätä edellyttänyt. Puolustusvoimien alueiden käyttö on myös usein ollut suhteellisen vakiintunutta eikä alueiden lähistöllä ole ollut asutusta. Puolustusvoimien alueiden käyttöön liittyvästä aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesta tosiasiallisesta tilanteesta ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöstä, etteikö toiminta olisi voinut olla luvanvaraista myös aiemmin. Alueella tapahtuvat raskaiden aseiden kovapanosammunnat tapahtuvat vakiintuneista tuliasemista vakiintuneille maalialueille. Myös sinkoammunnat ovat pääosin ratamaisia suorituspaikkoja. Näin toiminnasta muodostuu suhteellisen vakiintunut melu- ja haitta-alue. Toimintaa ei tältä osin voida pitää siten poikkeavana, etteikö luvanvaraisuus voisi perustua sellaiseen kiinteistön käyttötapaan, jota tarkoitetaan NaapL 17 §:ssä.

Puolustusvoimien toiminta Santahaminan alueella on alkanut vuonna 1918, jonka jälkeen asutus Jollaksen ja Laajasalon alueella on merkittävästi lisääntynyt. NaapL 17 §:stä poistettiin aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä haitan aiheuttajan niin sanottu aikaprioriteettisuoja. Näin ollen naapurussuhteen syntyminen haitan ilmenemisen jälkeen ei enää ilman muuta aiheuta velvollisuutta sietää haittaa. Lainmuutoksesta huolimatta asiassa on kuitenkin myös NaapL 17 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla annettava merkitystä sille, että nyt kysymyksessä oleva puolustusvoimien toiminta alueella oli alkanut jo viime vuosisadan alkupuolella ja että ympäröivä asutus oli muotoutunut tämän jälkeen. Lisäksi oli otettava huomioon se, että alueen käyttötarkoitus sotilasalueena oli sinänsä myös aluetta koskevassa maakuntakaavassa. Siten lähtökohtaisesti ei voitu pitää yllättävänä tai epätavallisena, että alueelta kantautui ampuma-aseiden melua.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ei toiminnan vähittäisen muuttumisen vuoksi voitu luotettavasti todeta sitä ajankohtaa, jolloin toiminta olisi muuttunut siten, että siihen voitaisiin tuon muutoksen perusteella edellyttää haettavaksi ympäristölupaa. Asiassa ei ollut siten saatavissa tarkempaa selvitystä vakiintuneesta haittatasosta Santahaminan

ympäristössä. Tämän vuoksi ympäristöluvan tarvetta oli arvioitava sen perusteella, olivatko nykyinen toiminta ja siitä haittaa kärsivän alueen muuttuneet olosuhteet enää sellaisia, että toiminnasta aiheutuvaa haittaa voitiin pitää alueella tavanomaisena ja sellaisena, ettei siitä saattanut aiheutua NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.

Santahaminan raskasaseammunnoissa on kysymys toiminnasta, josta ympäristöön aiheutuvat vaikutukset eivät ole päivittäin, viikoittain, kuukausittain tai vuosittain samanlaisia. *Toiminta sijaitsee lähellä Helsingin keskustaa ja tiiviisti asuttua kaupunkirakennetta, jossa meluhaitat ovat pääosin liikenteestä johtuvia. Erityisesti raskasaseammunnoista aiheutuva melu on luonteeltaan ennakoimatonta ja melun impulssimaisuus ja muut ominaisuudet kuten esim. ilmanpaineiskuun liittyvä räminäilmiö huomioon ottaen siten poikkeuksellista, ettei siihen voida yleisesti tottua tai sopeutua lähialueilla. Melu voidaan siten kokea erityisen häiritsevänä. Kun arvioinnissa otettiin huomioon melun luonne, toiminnan sijaintipaikka, häiriintyvän alueen laajuus ja häiriötä kokevien ihmisten määrä, toiminnan sijoittuminen hyvin lähelle tiiviisti rakennettua kaupunkialuetta sekä raskasaseammunnoista aiheutuvan melun voimakkuus lähimmissä häiriintyvissä kohteissa, raskasaseammunnoista saattoi nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa esillä olevissa olosuhteissa aiheutua aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.*

Ratkaisut osoittavat, että aikaprioriteettiperiaatteen huomioon ottaminen kohtuuttomuusarvioinnissa voi olla hyvinkin kasuistista. Tapauskohtaiset olosuhteet vaikuttavat siihen, mikä merkitys aikaprioriteettiperiaatteelle kulloinkin annetaan. Olennaista tässä on kuitenkin se, että aikaprioriteettiperiaatteella on edelleen merkitystä yhtenä osatekijänä naapurisuuhdelain mukaisen kohtuuttoman räsituksen kynnyksen ylittymisen arvioinnissa.

Vesistön pilaantumisen, jätevesien johtamisen ja kohtuuttoman räsituksen osalta luvanvaraisuuskynnys riippuu ulkopuolelle ulottuvasta vaikutuksesta, ei toiminnan määräytyksestä. Valvonnallisesti immissiokielto luvanvaraisuuskriteerinä voi aiheuttaa ongelmia, jos ajateltaisiin, että sen perusteella olisi viran puolesta selvitettävä naapurikiinteistölle aiheutuvien räsitusten laatu ja tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen vaadittava ympäristölupa haettavaksi.³⁷³ Luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen ei ole kuitenkaan vain lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välinen asia, kun haitankärsijöilläkin on mahdollisuus vaikuttaa

³⁷³ Hollo 2001, s. 216.

luvanhakuvollisuuteen.³⁷⁴ On myös mahdollista, että laitosluettelossa oleva toiminta tulee tämän lainkohdan nojalla luvanvaraiseksi pienimuotoisempana kuin laitosluettelon mukaan. Sietokynnyksen merkitys onkin perinteisesti ollut juuri naapureiden keskinäisten oikeussuhteiden järjestämisessä.³⁷⁵ Pykälässä säännelty luvanvaraisuuskynnys on poikkeuksellinen, koska luvan tarve samaistuu luvan myöntämisedellytyksen harkintaan. Lainkohta toimii siten sekä kontrolli- että sietokynnyksenä.³⁷⁶

Naapurin suostumus ei ole merkityksellinen luvanvaraisuuden määrittelyssä. Immissiokiellon käyttö itsenäisenä luvanvaraisuuskriteerinä tulee sovellettavaksi pääasiassa tilanteissa, joissa kohtuuton rasitus on suhteellisen laaja-alaista tai epämääräiselle alueelle ulottuvaa tai jolloin voidaan olettaa, että alueelle tuleville voi koitua terveydellistä haittaa taikka viihtyisyyshaittaa.³⁷⁷ On huomattava, ettei NaapL 17 §:n 1 momentin luettelo immissioista ole tyhjentävä, vaan lopussa on maininta ”tai muista vastaavista vaikutuksista”.³⁷⁸ Esimerkiksi asuinalueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä harjoitettu korjaus- tai valmistustoiminta voi aiheuttaa haju- ja meluhaittaa naapurustolle, minkä vuoksi toiminnan aloittaminen edellyttää sijoituspaikan sopivuuden arviointia ennakolta. Seuraavassa ratkaisussa myös naapureiden subjektiiviselle kokemukselle oli annettu painoarvoa luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen arvioinnissa:

KHO 24.6.2014 t. 2015: Ympäristölautakunta oli velvoittanut toiminnanharjoittajat hakemaan lupaa lemmikkieläinten ruoan valmistukselle, koska raaka-aineiden kuivattaminen uunissa ja savukaasut aiheuttivat naapureiden mukaan voimakasta hajua. VaHaO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen. HaO:n perustelujen mukaan ruoan valmistuksessa käytettävät raaka-aineet kuivatettiin uunissa, mistä oli naapureiden mukaan aiheutunut hajuhaittoja. Ympäristölautakunnan pöytäkirjan mukaan ympäristönsuojelusihteeri ja rakennustarkastaja olivat todenneet, että tuotantorakennuksen ympäristössä oli aistittavissa

³⁷⁴ *Darpö – Kuusiniemi – Vihervuori* JFT 5/2009, s. 647.

³⁷⁵ *Hollo* 1991, s. 486. On myös huomattava, että aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä NaapL 17 §:n sanamuotokin uudistettiin (*Vihervuori* JFT 1–2/2000, s. 123–124).

³⁷⁶ *Kuusiniemi* 1992, s. 185; *Ranta* 2001, s. 36. Tosin kuten *Paavola – Warsta – Huhtanen* YJ 4/2010, s. 18, huomauttavat, YSL 27 §:n 2 momentin 3 kohdan muotoilu ”saattaa aiheutua” alentaa soveltamiskynnystä olennaisesti verrattuna kiellettyyn seuraukseen, eli kohtuuttoman rasituksen aiheutumiseen.

³⁷⁷ *Hollo* 2001, s. 216.

³⁷⁸ Ks. sietokynnyksen määrittämisestä *Kuusiniemi* 1992, s. 205–213, ja haitta-arvioinnin mittapuusta *Kuusiniemi* 1992, s. 215–218. Ks. immission käsitteestä Suomen oikeuden mukaan *Sainio* 1929, s. 66–84; *Hollo* 1991, s. 473–475; *Kuusiniemi* 1992, s. 232–282. Ennen aiemman ympäristönsuojelulain voimaantuloa immissioluvan tarve säädettiin saman lainkohdan kontrollikynnyksellä, mutta immisioluvasta säädettiin NaapL 18 §:ssä. Harkinnan arviointikriteereinä haittakynnyksen ylittymisessä ovat vakiintuneesti olleet laitoksen etäisyys häiriintyvistä kohteista, häiriintyvien kohteiden luonne ja herkkyys sekä häiriön voimakkuus, ajoittuminen ja pysyvyys (*Rehbinder* 1992, s. 57–58; *Kuusiniemi* 1995, s. 23; *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 292–293).

epämiellyttävää hajua. Lautakunta oli tilalla suoritetussa katselmuksessa todennut niin ikään toiminnan aiheuttavan NaapL 17 §:ssä tarkoitettua räsitusta. Kartta-aineiston mukana noin 500 metrin etäisyydellä tilasta sijaitti useita asuinrakennuksia. *Kun otettiin huomioon toiminnan luonne, laitoksen sijainti, ympäristön asutus sekä se, että naapurit olivat tehneet ilmoituksen hajuhaitoista, HaO katsoi, että tilalla harjoitetusta lemmikkieläinten ruoan valmistuksesta saattoi aiheutua ympäristössä NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.* Ympäristölautakunta oli voinut velvoittaa toiminnanharjoittajat hakemaan ympäristölupaa.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen HaO:n päätöksen perusteluilla.

Aiempi NaapL:n mukainen hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen tulkintaa.³⁷⁹ Ennen aiemman ympäristönsuojelulain voimaantuloa naapuruussuhdeoikeudellinen immissiokielto määritteli sallitun ja siedettävän sekä kielletyn räsituksen välisen rajan.³⁸⁰ Aiemman ympäristönsuojelulain myötä sietokynnyksen raja on kuitenkin muuttunut, kun toiminnalle voidaan voimassa olevan lain 180 §:n nojalla asettaa yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä, jos se aiheuttaa kohtuutonta räsitusta vähäisempää haittaa naapurustoon.³⁸¹ Käytännössä saattaa muodostua tilanteita, joissa terveyshaittaa voi syntyä muitakin kuin laitosluettelossa olevia toimintoja harjoitettaessa. Haitan siedettävyyttä arvioidaan yksittäisen naapurin kannalta.³⁸² Kiinteistön tavanomainen käyttö kuuluu pääsääntöisesti naapuruussuhdeoikeudellisen sietovelvollisuuden

³⁷⁹ HE 84/1999 vp., s. 56. Ks. immissiokiellon kehityksestä laajemmin roomalaisesta oikeudesta 1900-luvun lopulle Kuusiniemi 1992, s. 38–92.

³⁸⁰ Tuomainen 1985, s. 146; Kuusiniemi 1995, s. 85. Aikaisemmassa menettelyssä toiminnalle voitiin NaapL 18 §:n mukaan hakea immissiölupaa. Menettely muuttui aiemman ympäristönsuojelulain voimaantumisen myötä siten, että jos räsitus johtuu YSL:n mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, haitan poistamista koskeva vaatimus käsitellään YSL:n mukaisessa menettelyssä. Jos toiminta ei edellytä lupaa tai ilmoitusta tai rekisteröintiä, ja siitä johtuvasta räsituksesta saattaa aiheutua terveydellistä haittaa, käsitellään asia TSL:n mukaisesti. Käräjäoikeus voi määrätä haitan NaapL:n perusteella poistettavaksi vain, jos kyse on muunlaisesta haitasta. (Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 59–60.) TSL:n mukaisesti käsiteltävä naapuruussuhdehaitta voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa vaihtoehtoisesti käsitellä myös YSL 180 §:n mukaisena asiana. Arviointi on tapauskohtaista. Ks. Nyholm 2013a, s. 328–333.

³⁸¹ Tämä johtuu siitä, että YSL 180 § koskee vain ei-luvanvaraisen toiminnan aiheuttamaa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Mikäli räsitus on kohtuutonta, on toiminta luvanvaraista, eikä YSL 180 § sovellu. Kuten Kuusiniemi 1994, s. 119, toteaa, immissio-oikeudessa ei ole kyse lähtökohtaisesti kielletystä, oikeudenvastaisesta toiminnasta, vaan sinänsä hyödyllisen ja sallitun taloudellisen toiminnan naapurustossa aiheuttamien haitallisten seurausten sääntelystä. Sietämisvelvollisuus on keskeistä naapuruussuhdeoikeudessa. Naapuruston tulee sietää korvauksetta omaisuuden tavanomaisen käytön vaikutukset, vaikka ne koettaisiinkin naapurustossa kielteisinä. Ennen aiemman ympäristönsuojelulain voimaantumista sietokynnys arvioitiin NaapL 17 §:n perusteella. (Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 1998, s. 278, 281–284; Määttä 1999, s. 350.) Nykyisin sama lainkohta toimii luvanvaraisuuskynnyksenä, vaikka varsinainen naapuruussuhdeoikeudellinen sietokynnys onkin alentunut YSL 180 §:ää edeltäneen aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n säätämisen myötä siltä osin. Toimintaan voidaan puuttua valvontaviranomaisen toimesta, vaikkei räsitus olisikaan kohtuutonta. Korvauskynnystä lainkohta ei ole muuttanut. Vrt. Paavola – Warsta – Huhtanen YJ 4/2010, s. 18, joiden mukaan YSL 27 §:n 2 momentti luvanvaraisuuskynnyksenä merkitsee, että ”YSL ei sisällä yleistä pilaamiskieltoa, vaan sallittu pilaamisen taso ratkaistaan lupamenettelyssä”. YSL 180 §:n soveltamistapauksessa sallittu pilaantumisen taso ratkaistaan kuitenkin kyseisessä jälkivalvontamenettelyssä.

³⁸² Hollo 2001, s. 216.

piiriin, vaikka kohdeympäristön erityinen herkkyys on myös otettava huomioon.³⁸³ Yleiseltä kannalta ei niin merkittävä haitta voi toiminnan lähiympäristössä tietyissä oloissa ilmetä naapurin kannalta kohtuuttomalla tavalla, jolloin luvanvaraisuuskynnys voi ylittyä.³⁸⁴ Eläinmäärältään pienemmät eläinsuojat, kuin laitosluettelossa ympäristöluvanvaraisiksi säädetty, samoin kuin kennelit, ovat tyypillinen esimerkki tilanteesta, jossa luvanvaraisuuskynnys käytännössä ylittyy kohtuuttoman rasituksen vuoksi.

VaHaO 3.5.2002 nro 02/0218/1 (ään. 3–1): Ympäristölautakunta oli päättänyt olla velvoittamatta toiminnanharjoittajia hakemaan ympäristölupaa koiratarhalleen, koska toiminnan ei voitu katsoa aiheuttavan NaapL 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta. HaO kumosi lautakunnan päätöksen haitankärsijöiden valituksesta ja velvoitti toiminnanharjoittajat hakemaan ympäristölupaa koiratarhatoiminnalleen. HaO:n perustelujen mukaan toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden omakotitalojen etäisyys toisistaan oli alle 20 metriä. Koirahäkit ja niiden vieressä oleva avokomposti sijaitsivat noin 30 metrin etäisyydellä haitankärsijöiden omakotitalosta. Toiminnasta saattoi erityisesti lyhyen etäisyyden vuoksi aiheutua haitankärsijöiden omistamalle kiinteistölle sellaista meluhaittaa ja ulosteista aiheutuvaa haittaa, että sitä oli pidettävä NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kohtuuttomana rasituksena. Ympäristöluvan hakeminen oli näin ollen tarpeen. Selvitykset koiratarhan vaikutuksista eivät kuitenkaan olleet riittäviä, joten luvan tarvetta voitiin vielä ympäristölupamenettelyssä arvioida.

Eri mieltä olleen jäsenen äänestyslausunnon mukaan valitus tuli hylätyksi. Kun otettiin huomioon tarhan hoidosta ja siitä aiheutuneista haitoista asiakirjoissa oleva selvitys, paikalliset olosuhteet ja erityisesti se seikka, että tarha oli ollut toiminnanharjoittajien kiinteistöllä jo haitankärsijöiden muuttaessa kiinteistölleen, ei tarhasta voitu katsoa aiheutuvan haitankärsijöille eikä muutoinkaan ympäristössä sellaista kohtuutonta rasitusta, jota NaapL 17 §:n 1 momentissa ja aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetaan.

VaHaO 27.9.2004 nro 04/0423/1: Ratkaisun VaHaO 3.5.2002 nro 02/0218/1 jälkeen toiminnanharjoittajat olivat hakeneet ympäristölupaa. Ympäristölautakunta oli katsonut toiminnanharjoittajien ympäristölupahakemuksen johdosta, ettei koiratarhan toiminta hakemuksessa esitetyllä tavalla toteutettuna edellyttänyt ympäristölupaa. Koiratarhan toiminnasta aiheutuvien melu- ja hajuhaittojen ehkäisemiseksi lautakunta oli kuitenkin antanut

³⁸³ Kuusiniemi 1995, s. 87; Utter 2007, s. 81–85. Ks. myös Sainio 1929, s. 85–102, luvallisten ja luvattomien immissioiden välisen rajan paikantamisesta NaapL:n alkua ajoilta.

³⁸⁴ Hollo 2001, s. 217.

aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla neljä yksittäistä määräystä. Lisäksi lautakunta oli määrännyt, että mikäli koiratarhatoimintaa oli tarkoitus jatkaa 31.12.2008 jälkeen, oli toiminnalle haettava ympäristölupa.

HaO hylkäsi haitankärsijöiden valituksen toiminnan lopettamisesta. Toiminnanharjoittajien yhteen toimintamääräykseen kohdistuvan valituksen johdosta HaO poisti lautakunnan antamat toimintamääräykset ja otti toiminnanharjoittajien ympäristölupahakemuksen välittömästi tutkittavakseen ja myönsi esitetyt vaatimukset enemmälti hyläten toiminnanharjoittajille ympäristöluvan pienkoirien kasvatustoiminnan ja siihen liittyvien oheistoimintojen harjoittamiseen liittäen lupaan viisi lupamääräystä. HaO perusteli toimintamääräysten poistamista sillä, että *aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:ssä tarkoitetut luvanvaraisuudesta vapaata toimintaa koskevat toimintamääräykset on tarkoitettu annettavaksi vain, milloin pysyvien, toimintaa kokonaisuudessaan sääntelevien määräysten antaminen ei ole tarpeen. Lautakunnan antamat toimintamääräykset olivat pysyväisluonteisina ja toimintaa kokonaisuudessaan koskevana sen laatuja määräyksiä, joita voidaan antaa vain ympäristöluvan lupamääräyksinä. Tähän nähden lautakunnan olisi tullut antaa toimintamääräysten sijasta asiaratkaisu ympäristölupahakemukseen. Toimintamääräykset oli tämän vuoksi poistettava.*

Toiminnan luvanvaraisuutta HaO perusteli siten, että hakemuksessa tarkoitettu toiminta ei ollut sellaista YSA 1 §:n 11 a kohdassa tarkoitettua eläintenpitoa, jonka harjoittaminen edellyttää ympäristölupaa. *Toimintaa harjoitettiin tavanomaisella asuinkiinteistöllä asutun naapurikiinteistön välittömässä läheisyydessä. Kiinteistöllä oli kasvatettavia koiria tontin pienehkö koko ja naapurin läheisyys huomioon ottaen monta. Milloin koiria pidettiin ulkohaikkeissa, niiden luonteenomaisesta huomion kiinnittävästä haukunnasta aiheutui naapurille suurempaa meluhaittaa kuin tavanomaisesta muutamasta lemmikkinä tai vahtina käytetystä koirasta. Myös koirien ulosteista ja niiden käsittelystä saattoi aiheutua hajuhaittaa lähinaapureille. Aikaisemmasta lainsäädännöstä ilmenevälle ns. aikaprioriteettiperiaatteelle ei voitu antaa ratkaisevaa merkitystä, kun otettiin huomioon rasituksen laatu ja koiratarhatoiminnan nykyinen laajuus. HaO katsoi, että toiminnan seuraukset tekivät sen aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan luvanvaraiseksi. Koska asiassa saatu selvitys riitti ympäristölupahakemuksen ratkaisemiseen, HaO antoi ympäristölupaa koskevan ratkaisun välittömästi. Ympäristölupa oli myönnettävä, koska hakemuksessa tarkoitettua pienten koirien kasvatuksesta oheistoimintoihin ei toiminnan laatu ja toimintapaikan sijainti huomioon ottaen aiheutunut NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta naapureille eikä muitakaan luvan myöntämisen estäviä ympäristövaikutuksia, kun toimintaa harjoitettiin hakemuksessa tarkoitettulla tavalla ja lupamääräyksiä noudattaen.*

Kaksi hallinto-oikeuden antamaa lupamääräystä oli identtisiä lautakunnan antamien toimintamääräysten kanssa. Yhden määräyksen sanamuotoja oli muutettu verrattuna lautakunnan antamiin toimintamääräyksiin. Yhden määräyksen sallittujen aikuisten koirien lukumäärä oli muutettu 8:sta 12:een, mutta siten, että koirien oli oltava pienkoiria eli alle 10 kg keskimäärin täysikasvuina painavia. Hallinto-oikeuden lisäämä "uusi" määräys koski toiminnan raportointia valvontaa varten. Ratkaisujen perusteella yksittäisten valvonnallisten määräysten ja ympäristöluvan välinen ero ei muodostunut käytännössä kovinkaan merkittäväksi asiaksi. Luvan tarvetta puoltavana arviointikriteerinä hallinto-oikeudessa oli muun muassa annettujen valvontamääräysten pysyväisluonteisuus ja se, että ne koskivat koko toimintaa. Kun asia tuli uudemman kerran vireille toiminnanharjoittajan ympäristölupahakemuksena hallinto-oikeuden aiemman palautuspäätöksen jälkeen, oli menettelyssä ilmeisesti noudatettu ympäristöluvassa säädettyä menettelyä siinä määrin, ettei hallinto-oikeuden ollut tarpeen tästä syystä palauttaa asiaa lautakunnalle. Yleensä tuomioistuin ei voi ottaa asiaa suoraan ratkaistavakseen, mikäli se jälkivalvontapäätöksen yhteydessä katsoo toiminnan luvanvaraiseksi toisin kuin päätöksen tehnyt viranomainen.

Seuraavat ratkaisut osoittavat, ettei kohtuuttoman rasituksen kynnyksen ylittyminen eläinsuojien osalta ole vakiintunut, vaan ratkaisut perustuvat tapauskohtaiseen olosuhteiden punnintaan.

VaHaO 27.9.2011 nro 11/0644/2: Ympäristölautakunta oli velvoittanut toiminnanharjoittajan hakemaan ympäristölupaa koiratarhatoiminnalleen. HaO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. HaO:n perustelujen mukaan YSA 1 §:n 1 momentin laitosluetteloon ei sisältynyt koiratarhaa, mutta eläinsuojien luvanvaraisuudesta ei mainitussa pykälässä ollut säädetty täysin tyhjentävästi. Saadun selvityksen mukaan toiminnanharjoittaja piti kenneltiloissa ja ulkotarhoissa noin 50–60 eriotuista koiraa, joista osa oli pentuja. Päivittäistä ulkoilua lukuun ottamatta suurin osa koirista pidettiin vanhaan liiterirakennukseen rakennetuissa kenneltiloissa. Ainoastaan irlanninsusikoirat olivat ulkotarhoissa ympäri vuorokauden. Koirien uloste kerättiin tiivisalustaiseen kompostiin ja kompostoinnin jälkeen sitä käytettiin lannoitteena. Koiratarha sijaitsi haja-asutusalueella ja etäisyys lähimpään naapuriin oli noin 50 metriä. Noin 300 metrin säteellä koiratarhan sijaintikiinteistössä oli lisäksi viisi muuta asuinkiinteistöä. Toimintaa harjoitettiin tavanomaisella asuinkiinteistöllä naapurikiinteistöjen läheisyydessä. Kun koiria pidettiin ulkona, niiden luonteenomaisesta huomion kiinnittävästä haukunnasta aiheutui naapureille meluhaittaa. Myös koirien ulosteista ja niiden käsittelystä saattoi aiheutua hajuhaittaa lähinaapureille. *Kun otettiin huomioon toiminnan luonne,*

koiratarhan sijainti, ympäristön asutus ja koirien lukumäärä sekä se, että useammat naapurikiinteistöjen asukkaat olivat tehneet ilmoituksen toiminnasta aiheutuvista meluhaitoista, HaO katsoi toiminnasta saattavan aiheutua ympäristöä NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.

VaHaO 4.10.2007 nro 07/0504/2 (ään 2–1): Ympäristölautakunta oli katsonut, ettei hanhitarhalle ollut tarvetta hakea ympäristölupaa sekä antanut melun torjuntatoimenpiteiksi aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n perusteella määräyksen, jonka mukaan toiminta tuli järjestää siten, ettei siitä aiheutunut haittaa naapureille. Hao kumosi ympäristölautakunnan päätöksen haitankärsijöiden valituksesta ja palautti asian lautakunnalle TSL:n mukaisena asiana käsiteltäväksi. Ympäristöluvan tarpeesta HaO lausui perusteluissaan, että *hanhitarhassa oli 250 hanhea, mikä ympäristöministeriön eläinyksikkökertoimen mukaan vastaa 10 eläinyksikköä, kun YSA:n mukaisen luvanhakemisvelvollisuuden raja on 210 eläinyksikköä. Kun otettiin huomioon asiassa suoritettut melumittaukset, kysymyksessä olevasta hanhitarhasta ei saattanut aiheutua haitankärsijälle NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.* Näin ollen toiminnanharjoittajan harjoittama hanhitarhatoiminta ei ollut aiemman ympäristönsuojelulain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa. HaO perusteli asian palauttamista sillä, että tapauksessa oli kyse hanhien tarhauksesta, joka ei ollut lain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa. Kyse ei ollut lain 85 §:ssä tarkoitettusta pilaantumisen ehkäisemisestä, vaan naapureihin kohdistuvan terveyshaitan poistamisesta tai ehkäisemisestä. Näiden seikkojen johdosta asiaa ei olisi tullut tältä osin käsitellä aiemman ympäristönsuojelulain mukaisena valvonta-asiana. Kun valvonta-asia käsitellään TSL:n nojalla, toimivaltainen viranomainen on kunnan terveydensuojeluviranomainen.

Eri mieltä ollut jäsen oli samaa mieltä enemmistön kanssa ympäristöluvan tarpeen osalta, mutta katsoi, että lautakunta oli voinut antaa aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla yksittäisen määräyksen pilaantumisen ehkäisemiseksi.³⁸⁵

Erityisesti eläinsuojien osalta toiminnalle saatetaan oikeuskäytännön perusteella antaa YSL 180 §:n nojalla valvonnallisia määräyksiä siten, että päätös muistuttaa kevennetyssä menettelyssä ja jälkikäteen annettua ympäristölupapäätöstä.

KHO 7.3.2008 t. 441 (LRS): Ympäristölautakunta oli haitankärsijöiden vireillepanon johdosta aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla antanut määräyksiä hevosten pidosta. HaO (ään. 4–2) kumosi päätöksen haitankärsijöiden valituksesta, koska HaO:n mukaan

³⁸⁵ Ks. tästä YSL:n ja TSL:n välisen suhteen tulkinnasta *Nyholm* 2013a, s. 310–315. Tulkinta on muuttunut myös VaHaO:ssa KHO:n annettua ratkaisunsa *KHO 7.3.2008 t. 441 (LRS)*.

toimivaltainen viranomainen valvonta-asian käsittelyyn olisi ollut terveydensuojeluviranomainen eikä ympäristönsuojeluviranomainen. HaO lausui toiminnan ympäristöluvan tarpeesta ratkaisunsa perusteluissa seuraavasti: Kiinteistöllä oli eläinsuoja ja kolme ulkojaloittelutarhaa, joissa pidettiin hevosia. Hevosten lukumäärä tilalla vaihteli, mutta se oli enimmilläänkin jäänyt alle kymmeneen eläimeen. Kiinteistö oli haja-asutusalueella. Kiinteistöllä sijaitsevien ulkojaloittelutarhojen välittömässä läheisyydessä oli omakotiasutusta. Kun otettiin huomioon toiminnan luonne ja laajuus, se ei ollut aiemman ympäristönsuojelulain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa. Eri mieltä olleet jäsenet olisivat pysyttäneet ympäristönsuojelulautakunnan päätöksen yksittäisten määräysten antamisesta pilaantumisen ehkäisemiseksi aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla.

*KHO kumosi HaO:n päätöksen haitankärsijöiden ja ympäristölautakunnan valitusten johdosta ja palautti asian HaO:lle käsiteltäväksi, koska aiemman ympäristönsuojelulain 85 § tuli sovellettavaksi tapaukseen.*³⁸⁶

KHO 21.12.2009 t. 3635: KHO:n palautettua asian VaHaO:lle päätöksellään KHO 7.3.2008 t. 441 (LRS), VaHaO enemmälti haitankärsijöiden valituksen hyläten muutti aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla asetettuja yksittäisiä määräyksiä. HaO perusteli toiminnan ympäristöluvan tarvetta samansisältöisesti kuin aiemmassa päätöksessään. Määräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi HaO perusteli siten, että yksi kiinteistöllä sijaitsevista ulkojaloittelutarhoista sijaitsi haitankärsijöiden kiinteistön rajalla. Etäisyys tarhan rajalta haitankärsijöiden asuinrakennukseen oli vain 5 metriä. Lisäksi toisella kiinteistöllä olevan asuinrakennuksen etäisyys sitä lähimpään ulkojaloittelutarhaan oli vain 15 metriä. Kun otettiin huomioon kyseisten ulkojaloittelutarhojen läheisyydessä sijaitsevat naapureiden asuinrakennukset, yleisen viihtyisyyden vähenemisenä ilmenevän ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi oli tarpeen antaa ulkojaloittelutarhojen käyttöä koskevia määräyksiä.

KHO hylkäsi haitankärsijöiden valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen perusteluineen.

Myös muut toiminnot kuin eläinsuojat voivat aiheuttaa sellaista naapuruussuhdeoikeudellista haittaa, että luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen tulee vasta toiminnan jälkivalvonnassa arvioitavaksi. Tällöin harkinta on hyvin tapauskohtaista, kyseiseen toimintaan ja sen aiheuttamaan haittaan sekä paikallisiin oloihin perustuvaa, joten täsmällistä luvanvaraisuuskynnyksen ylittymistä rajatapauksissa on mahdotonta ennalta osoittaa erityisesti siksi, että luvanvaraisiksi vaadittavat

³⁸⁶ Ks. KHO:n ratkaisusta aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n, nykyisen YSL 180 §:n soveltamisalaan, erityisesti YSL 180 §:n ja TSL 51 §:n 1 momentin väliseen rajanvetoon liittyen Nyholm 2013a, s. 314–315, 326.

toiminnot ovat hyvin erilaisia vaihdellen hanhien kasvatuksesta perunan varastointiin ja pienkoneen lentopaikkoihin.

KHO 31.3.2004 t. 727: Ympäristölautakunta oli katsonut, ettei multaperunan varastointia, lajittelua ja pakkausta voitu pitää YSA 1 §:n 10 f kohdassa tarkoitettuna juuresten käsittelytoimintana. Toiminnasta ei aiheutunut sellaista ympäristön pilaantumisen vaaraa tai NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsytystä, että sille tuli hakea ympäristölupaa. Lautakunta oli kuitenkin aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla antanut kahdeksan yksittäistä määräystä pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräykset koskivat muun muassa toiminta-aikoja ja melu- ja hajuhaittojen vähentämistä. VaHaO hyväksyi haitankärsijöiden ympäristöluvanvaraisuutta koskevan valituksen. HaO otti toiminnanharjoittajan ympäristölautakunnalle toimitetun toimintailmoituksen välittömästi käsiteltäväkseen ympäristölupahakemuksena ja myönsi toiminnalle ympäristöluvan multaperunoiden varastointiin, lajitteluun ja pakkaamiseen. Toimintaa tuli harjoittaa toiminnanharjoittajan toimintailmoituksessa esitetyllä tavalla ja noudattaen lautakunnan päätöksessä annettuja toimintamääräyksiä, jotka tulivat ympäristöluvan lupamääräyksinä voimaan.

HaO totesi ratkaisunsa perusteluissa, että *ympäristöluvan tarve ei perustunut YSA:n laitosluetteloon, vaan aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohtaan. Toimintaa harjoitettiin asuttujen kiinteistöjen välittömässä läheisyydessä. Toimintaan sisältyi runsasta raskaiden ajoneuvojen liikennettä kuormien purkamisineen ja lastauksineen. Perunan lajittelu ja pakkaaminen ja laitoksen ilmastointilaitteet saattoivat aiheuttaa lähiympäristössä likaantumista, melua ja tärinää. Näissä olosuhteissa ja kun asiakirjoista lisäksi ilmeni, ettei kiinteistöllä aikaisemmin harjoitettu perunankäsittely ollut sujunut haitattomasti, HaO katsoi, että toiminnanharjoittajan ilmoituksessa tarkoitettua toiminnasta saattoi aiheutua seurauksia, jotka tekivät toiminnan NaapL 17 §:n 1 momentin nojalla luvanvaraiseksi. Koska ympäristölautakunnalle toimitetut selvitykset riittivät ympäristöluvan ratkaisemiseen, ja koska menettely lautakunnassa oli ympäristölupahakemuksen käsittelemiseksi riittävä toiminnan laatu huomioon ottaen, HaO antoi ympäristölupaa koskevan asiaratkaisun välittömästi. Ympäristölupa oli myönnettävä, koska toiminnanharjoittajan toimintailmoituksessa tarkoitettua multaperunan varastoinnista, lajittelusta ja pakkaamisesta ei toiminnan laatu ja laitoksen sijainti valtatievarrella huomioon ottaen aiheutunut NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsytystä naapureille eikä mitään luvan myöntämisen estäviä ympäristövaikutuksia, kun toimintaa harjoitettiin hakemuksessa tarkoitettusti ja lupamääräyksiä noudattaen.*

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan ja haitankärsijöiden valitukset pysyttäen HaO:n päätöksen perusteluineen.

KHO 14.3.2005 t. 552: Ympäristönsuojelulautakunta oli määrännyt aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla toiminnanharjoittajat hakemaan lentopaikalle ympäristöluvan. VaHaO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen. HaO:n perustelujen mukaan toiminnanharjoittajan oman lentopäiväkirjan perusteella lentoonlähtöjä kahdella lentokoneella oli ollut noin 100 kertaa kahden edellisen vuoden aikana. Lisäksi lentotoimintaa tulisi harjoittamaan ultrakevyellä koneella. Harjoitettua lentotoimintaa varten oli rakennettu laitur- ja rantautumispaikat. Lentotoimintaa ei esitettyssä muodossa voitu pitää tilapäisenä. Kysymyksessä oli noin 60 metriä leveä joki, jonka molemmilla rannoilla oli sekä vakinaisia asuntoja että loma-asuntoja. Osalla rannanomistajista oli joessa myös oma vesialue. Toiminta oli jokialueelle epätavanomaista ja aiheutti lentokoneiden noustessa lähiympäristössä yllätyksellistä ja voimakasta melua. Mainitusta toiminnasta saattoi siten ympäristössä aiheutua NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisutusta. Aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan tällainen toiminta vaati joka tapauksessa ympäristöluvan.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajien valituksen ja totesi HaO:n päätöksen perustelujen lisäksi, että *kun otettiin huomioon jokialueen kapeus, asutuksen läheisyys ja lentotoiminnasta aiheutuvan melun epätavanomaisuus, lentotoiminnasta saattoi ennalta arvioiden aiheutua ympäristössä NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisutusta. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohta, toiminnan harjoittamisen edellytykset ja sille mahdollisesti asetettavat lupamääräykset oli ratkaistava ympäristölupamenettelyssä.*

VaHaO 2.10.2009 nro 09/0304/1: Ympäristölautakunta oli jättänyt tutkimatta haitankärsijän vaatimuksen lentotoiminnan kieltämisestä todeten, että toiminta ei ollut ympäristöluvanvaraista ja että ilma-aluksia koskevat kielto- ja rajoitusasiat käsittelee Ilmailuhallinto. HaO hylkäsi haitankärsijän valituksen. HaO totesi, että harrastuslentotoiminnassa käytettiin ultrakevyttä ilma-alusta, jonka maksimimelu oli 68 dB(A) 300 metristä maksimiteholla. Toiminnanharjoittajan oman lentopäiväkirjan mukaan lentoonlähtöjä oli ollut vuonna 2008 yhteensä 33 kpl. Toiminnassa käytetty kone oli ollut kiinnitettynä erään rannanomistajan laiturin. *HaO katsoi ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä se, ettei koneen säilyttäminen tai käyttäminen edellyttänyt kiinteitä rakennelmia, että toiminta oli tilapäistä eikä kyseessä ollut YSA 1 §:n 1 momentin 12 b kohdassa tarkoitettu lentopaikka. HaO totesi myös, että vaikka lentotoiminnasta aiheutui lähiympäristössä*

epätavanomaista ja yllätyksellistä melua, se ei harrastuslentotoiminnan laatu ja laajuus sekä koneen tekniset ominaisuudet huomioon ottaen aiheuttanut NaapL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsytystä. Toiminta ei siten ollut aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin eikä 2 momentin 3 kohdan mukaista luvanvaraista toimintaa. Koska kyseinen harrastuslentotoiminta ei ollut luvanvaraista, eikä se myöskään rikkonut aiempaa ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, toimintaa ei ollut syytä kieltää aiemman ympäristönsuojelulain 84 §:n 1 momentin nojalla. HaO katsoi lisäksi, ettei toiminta aiheuttanut sellaista vesistön pilaantumista tai melua, joiden perusteella tulisi antaa aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisia määräyksiä.

Toisinaan on selvää, ettei toiminta ole ympäristöluvanvaraista, vaan ainoa mahdollinen keino puuttua naapurussuhdehaittaan on yksittäisen määräyksen antaminen YSL 180 §:n nojalla.

VaHaO 29.6.2004 nro 04/0209/3: Ympäristövalvontalautakunta oli päättänyt, ettei pysäköintihallin poistoilmanpuhaltimelle tarvinnut hakea ympäristölupaa. Päätöksen perustelujen mukaan poistoilmanpuhallin kuului rakenteellisenä osana pysäköintilaitoksen toimintaan, jota tulisi ensisijaisesti tarkastella mahdollisesti lupavelvollisena toimintona. Pysäköintilaitos oli toteutettu asemakaavan mukaisesti ja hyväksyttäessä alueen käyttäminen kaavassa osoitettuun tarkoitukseen oli jo suoritettu immissioarviointia toiminnan soveltuvuudesta paikalle. NaapL 17 §:n mukaista räsytysten kohtuuttomuutta arvioidessaan lautakunta oli katsonut, että poistoilmanpuhaltimen aiheuttama melu- ja pölyhaitta yhdessä liikenteen aiheuttamien vastaavien haittojen kanssa ei ollut epätavanomaista eikä melun osalta mittaustenkaan perusteella kohtuutonta tämän kaltaisilla yhdyskuntien keskusta-alueilla. Vaikka toiminta ei ollut luvanvaraista, voitiin sen aiheuttamiin haittoihin tarvittaessa puuttua muilla valvontatoimenpiteillä, esimerkiksi aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisella pilaantumista koskevalla yksittäisellä määräyksellä.

HaO kumosi lautakunnan päätöksen haitankärsijän valituksesta ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. HaO:n perustelujen mukaan melumittaustulosten perusteella pysäköintihallin poistoilmanpuhaltimesta aiheutui asumisviihtyisyyttä vähentävää häiritsevää melua. Puhaltimesta aiheutuvaa pölyhaittaa ei ollut asiassa selvitetty. Maanalaisen pysäköintilaitoksen toimintaa ei ole mainittu YSA 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen luvanvaraisten laitosten joukossa eikä kysymyksessä ole sellainen toiminta, johon aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella olisi tarpeen velvoittaa hakemaan ympäristölupa. Kun HE 84/1999 mukaan yksittäisen koneen tai laitteen osalta ympäristöluvanvaraisuus ei tule sovellettavaksi, ei toiminnanharjoittajaa voinut velvoittaa hakemaan ympäristölupaa laitoksensa poistoilmanpuhaltimelle. HaO katsoi lautakunnan

menettelyn olleen asian käsittelyssä puutteellista, koska päätöksestä ei selvästi ilmennyt, oliko pysäköintihallin poistoilmanpuhaltimen toiminnan katsottu aiheuttavan sellaista ympäristön pilaantumista, joka edellyttää yksittäisen määräyksen antamista aiemman ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla vai ei.

Naapuruussuhdeoikeudelliseksi katsottavaa haittaa aiheuttavan toiminnan valvonta voi eräissä tilanteissa perustua myös terveydensuojelulakiin. TSL 13 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä TSL:n mukainen ilmoitus kunnan terveydensuojeluviranomaiselle eläinten pitoon tarkoitetun rakennuksen tai aitauksen sijoittamisesta tai käyttöönotosta asemakaava-alueelle. Saman pykälän 3 momentin mukaan ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos toiminta edellyttää YSL:n mukaista ympäristölupaa. Sääntely ei siis ole päällekkäistä ympäristöluvan kanssa teoriassa, vaan koskee käytännössä sellaisia eläinsuojia, jotka ovat kooltaan laitoslueetelossa mainittuja pienempiä. Erityisesti koiratarhat ja kotieläinten pito asuinalueilla ovat tilanteita, joista tyypillisesti on tehtävä TSL:n mukainen ilmoitus.³⁸⁷ Ilmoituksen tekeminen on osa ennakkovalvontajärjestelmää, josta terveydensuojeluviranomainen tekee päätöksen TSL 15 §:n 1 momentin mukaan. Terveydensuojeluviranomainen voi päätöksessään antaa terveyshaittojen ehkäisemiseksi tarpeellisia määräyksiä taikka, jos terveyshaittaa ei voida muutoin estää, kieltää toiminnan harjoittamisen kyseisessä paikassa. TSL 15 §:n 1 momentin muutosta (253/2005) on lain esitöissä perusteltu siten, että TSL 15 §:stä ja aiemman ympäristönsuojelulain 64 §:n 3 momentista poistettiin ilmoituksen käsittelyä koskevat säännökset. Muutosten jälkeen kunnan terveydensuojeluviranomainen ei enää sovello päätöksissään ympäristönsuojelulakia. Käytännössä muutos ei ollut suuri, sillä TSL:n ja YSL:n ilmoitusmenettelyt tulivat harvoin yhtäaikaaisesti sovellettavaksi. Aiemman ympäristönsuojelulain 60 §:stä (nykyisestä YSL 188 §:stä) ehdotettiin kunnan terveydensuojeluviranomaisen ja ympäristönsuojeluviranomaisen välisen tehtävänjaon selkeyttämiseksi poistettavaksi säännös, jonka mukaan tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta ilmoitus tehdään kunnan terveydensuojeluviranomaiselle, jos toiminnasta on samalla tarpeen tehdä TSL 13 §:n mukainen ilmoitus.³⁸⁸ Seuraavat esimerkit oikeuskäytännöstä osoittavat, että TSL 13 §:n nojalla käsiteltävät eläinten pitoa koskevat asiat ovat asiallisesti hyvin lähellä YSL:n mukaisia jälkivalvontatilanteita, joissa arvioidaan luvanvaraisuuskynnyksen ylittymistä naapureille aiheutuvan rasituksen kohtuuttomuuden perusteella.

³⁸⁷ Seppälä 2007, s. 109.

³⁸⁸ HE 227/2004 vp., s. 14–15.

KuHaO 29.6.2001 nro 418/1: Ympäristölautakunta oli käsitellyt koiratarhasta naapureille aiheutuvia melu- ja hajuhaittoja ja antanut määräyksiä koirien lannan kompostoinnista sekä häkkien ja puualustojen puhdistamisesta. Koiria tuli hoitaa niin, etteivät ne haukunnallaan häirinneet naapureita. HaO kumosi haitankärsijän valituksesta ympäristölautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Paikalla tuli suorittaa asianmukainen melumittaus. Tämän vuoksi HaO ei ottanut muitakaan terveyshaittaan liittyviä kysymyksiä ratkaistavakseen. Melumittauksen jälkeen lautakunnan tuli päättää, voiko koiratarha sijaita nykyisellä paikalla ja minkälaisia määräyksiä koiratarhan pitämiseksi mahdollisesti oli asetettava esimerkiksi koirien lukumäärän, rodun ja ulkoiluajkojen sekä jätteiden keruun ja kompostoinnin suhteen terveydellisen haitan estämiseksi.

KHO 23.2.2006 t. 390: Päätöksen KuHaO 29.6.2001 nro 418/1 jälkeen ympäristölautakunta käsiteli asian uudelleen ja antoi määräyksiä koiratarhan pitämisestä. KuHaO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. HaO:n perustelujen mukaan kotieläinten äänet on mainittu TSL:n tarkoittamana melulähteenä. Koirien haukunta muodosti impulssimelun ja yksittäiset mittaustulokset ylittivät melutason ohjearvon. Lisäksi kun otettiin huomioon, miten toiminta oli sijoittunut toiminnanharjoittajan kiinteistöllä suhteessa häiriintyvään kiinteistöön, HaO katsoi, että oli todennäköistä toiminnan aiheuttavan terveyshaittaa, ellei sitä rajoitettu.

KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen perusteluineen.

KHO 20.8.2003 t. 1897: Ympäristölautakunta oli myöntänyt toiminnanharjoittajalle luvan eläinten pitämiseen, tai oikeastaan tarkastanut TSL 13 §:n mukaisen ilmoituksen ja tehnyt sen johdosta päätöksen ja antanut siinä määräyksiä muun muassa eläinten laadusta ja määrästä, laidunalueiden aitauksesta ja lantalasta. HäHaO lisäsi haitankärsijän valituksesta päätökseen määräyksen, jonka mukaan hevoseläinten tarhaaminen tien välittömässä läheisyydessä oli kielletty. Muutoin HaO hylkäsi haitankärsijöiden ja toiminnanharjoittajan valitukset. HaO lausui naapureille aiheutuvasta terveyshaitasta, että eläinten oleskellessa heti tien varressa olevassa tarhassa tämä pöly- ja hajuhaitta saattoi muodostaa lähinaapureille liiallisen terveydenvaaran. Tämän välttämiseksi aitaukset oli rakennettava niin, että hevosten liikkuaessa vapaasti sisään ja ulos tallirakennuksessa olevasta oviaukosta niiden oli kuljettava heti tien varressa olevan aitauksen sijasta kauempana olevaan aitaukseen. HaO katsoi, että kauempana tiellä sijaitseva aitaus oli sellaisen matkan päässä naapurien tontin rajasta ja asuinrakennuksista, että haju- ja pölyhaitta riittävästi pieneni, kun eläimet oleskelivat tässä aitauksessa. Tästä syystä HaO harkitsi oikeaksi lisätä mainitun määräyksen. Nykyisellä

eläinmäärällä ja rakentamalla tien varressa oleva aitaus edellä mainitulla tavalla naapureille ei syntynyt eläinten pidosta liiallista haju-, pöly- tai muuta terveydellistä haittaa.

KHO muutti hieman annettuja määräyksiä hyläten sekä haitankärsijöiden että toiminnanharjoittajan valitukset enemmälti. Asian käsittelyn aikana ympäristölautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan kyseiselle hevoseläinten tarhaukselle ja antanut siinä lupamääräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Päätös ei ollut vielä lainvoimainen. KHO totesi ympäristönsuojelulain ja terveydensuojelulain suhteesta seuraavaa: ympäristönsuojelulain ja terveydensuojelulain mukaisissa ennakkovalvontamenettelyissä on ollut tarkoituksena välttää samojen kysymysten päällekkäistä käsittelyä sekä mahdollisesti niitä koskevia ristiriitaisia päätöksiä. *Samoin on pyritty siihen, että ympäristönsuojelulain valvontasäännökset olisivat ensi sijassa noudatettavina niissä tapauksissa, joissa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettu toiminta aiheuttaa terveyshaittana ilmenevää ympäristön pilaantumisen vaaraa.* Mikäli nyt kysymyksessä olevaa eläinsuojaa koskeva ympäristölupa saa lainvoiman, on sen määräyksiä mahdollisissa ristiriitatilanteissa näin ollen noudatettava terveydensuojelulain mukaisen ilmoituksen johdosta annetussa päätöksessä annettujen määräysten estämättä.

Terveydensuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki ovat siis tältä osin lähes päällekkäisiä, vaikka TSL 13 §:n 3 momentissa ympäristölupa on säädetty ensisijaiseksi ennakkovalvontakeinoksi. Sovelletavan normiston valinta ei tuota ongelmia silloin, kun kyseessä on eläinmäärältään laitosluettelon mukaan luvanvarainen toiminta. Ongelmalliseksi muodostuvat ne tilanteet, joissa haitankärsijät vaativat toimenpiteitä heille aiheutuvan rasituksen ehkäisemiseksi, kun toiminnan ympäristöluvanvaraisuus saattaa olla erittäin tulkinnallista, eli siis asian vireillepanovaiheessa ei välttämättä ole vielä varmaa tietoa siitä, tuleeko toiminnanharjoittajalta edellyttää ympäristölupaa vai TSL:n mukaista ilmoitusta. Oikeuskäytännön perusteella TSL:n mukaan ehkäistävää terveyshaittaa arvioidaan melko samansisältöisin kriteerein kuin YSL:n mukaan ehkäistävää naapuruussuhdelain mukaista kohtuutonta rasitusta. Ympäristöluvan pitäisi olla ensisijainen ennakkovalvontatoimi TSL 13 §:n 3 momentin nojalla terveydensuojelulain mukaiseen ilmoitukseen verrattuna myös silloin, kun kyse on luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisestä immissioperusteisesti. Tältä osin kuitenkin normistoja sovelletaan osin päällekkäisesti. Toisinaan sovellettava normisto on haitankärsijän valittavissa, koska haitankärsijä voi ilmoittaa naapurin eläinten pidosta joko terveydensuojeluviranomaiselle tai ympäristönsuojeluviranomaiselle, joilla molemmilla on toimivalta arvioida asiaa vain oman valvonta-alansa kannalta. Vastaavasti toiminnanharjoittaja voi vaikuttaa ennakkovalvonnan muotoon. Asian käsittely molemmissa

viranomaisissa on myös mahdollista, kun viranomainen ei välttämättä saa tietoa toisella viranomaisella käsiteltävänä olevasta asiasta. Näin ollen rinnakkaiset viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyt samoin kuin ristiriitaiset ratkaisu TSL:n ja YSL:n nojalla ovat eläinten pidon osalta vastaavasti mahdollisia kuin YSL 180 §:n ja TSL 51 §:n 1 momentin valvontasäännösten osalta.³⁸⁹ Huomion arvoista on myös se, että vaikka KHO ratkaisullaan *KHO 20.8.2003 t. 1897* yritti selkeyttää oikeustilaa lausumalla yleisemmältäkin kannalta YSL:n ja TSL:n valvontakeinojen keskinäisestä suhteesta, ei ratkaisua tästä huolimatta julkaistu vuosikirjassa tai lyhyenä ratkaisuselosteena.

3.3 Luvanvaraisuuteen liittyvät poikkeukset

Ympäristönsuojelulain 30 §:ssä säädetään rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuudesta seuraavasti:

Liitteen 2 mukaiseen rekisteröitävään toimintaan tarvitaan ympäristölupa vain, jos

- 1) toiminta on osa direktiivilaitoksen toimintaa;
- 2) toiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraus
- 3) toiminta on luvanvaraista 28 §:n perusteella.

Toiminnan rekisteröinnistä silloin, kun ympäristölupa ei ole tarpeen, säädetään 116 §:ssä.

Pykälän mukaan rekisteröintivelvollinen toiminta on vapautettu luvanhakuvelvollisuudesta. Asiallisesti säännös sisältää siis luvanvaraisuutta koskevan poikkeuksen. 1 momentin luvanvaraisuusperusteet ovat voimassa kaikissa tilanteissa siten, että perusteen olemassa ollessa toiminta siirtyy luvanvaraisuuden piiriin, vaikka se muutoin olisi rekisteröintivelvollinen.³⁹⁰ Myös rekisteröintivelvollinen toiminta on siten luvanvaraista, jos se aiheuttaa seurausperusteisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen YSL 27 §:n 2 momentin mukaisesti tai sijaitsee pohjavesialueella YSL 28 §:ssä säännellyllä tavalla.

Ympäristönsuojelulain 31 §:ssä säädetään poikkeuksesta luvanvaraisuudesta toiminnan koeluonteisuuden perustella seuraavasti:

³⁸⁹ *Koulu* 2012, s. 27, 185, 309; *Nyholm* 2013a, s. 319–320, 322. Ks. myös luku 2.2.2.

³⁹⁰ *HE 214/2013 vp.*, s. 104. Esim. asfalttiaseman toiminta ei kuitenkaan muutu luvanvaraiseksi yksinomaan sen vuoksi, että se sijaitsee samalla kiinteistöllä lupavelvollisen murskaamon kanssa ja hyödyntää murskaamon tuotteita (*HE 214/2013 vp.*, s. 104–105).

Ympäristölupaa ei tarvita koeluonteiseen lyhytaikaiseen toimintaan, jonka tarkoituksena on kokeilla uutta tekniikkaa, raaka- tai polttoainetta, valmistus- tai polttomenetelmää tai puhdistuslaitetta taikka käsitellä jätettä laitos- tai ammattimaisesti tällaisen toiminnan vaikutusten, käyttökelpoisuuden tai muun näihin rinnastettavan seikan selvittämiseksi. Tällaisesta toiminnasta tehtävästä ilmoituksesta säädetään 119 §:ssä.

Jos koeluonteisesta toiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraus, toimintaan on kuitenkin oltava ympäristölupa.

Koeluontoinen lyhytaikainen toiminta on vapautettu luvanhakuvelvollisuudesta. Aiemman ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan kokeilutoimintana ei pidetä yleensä sellaista toimintaa, joka on alalla jo vakiintunutta. Kokeilutoiminnan tulee myös olla luonteeltaan rajattua ja lyhytaikaista ottaen huomioon toiminnan ja kokeilun tarkoitus. Kokeilusta tulee kuitenkin tehdä YSL 119 §:ssä tarkoitettu ilmoitus. Ilmoituksen johdosta lupaviranomainen voi antaa tarpeellisia määräyksiä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja tarvittaessa kieltää kokeilun. Tarvittaessa kokeilutoiminnan kestoa on rajoitettava määräyksiin.³⁹¹ Myös muut ilmoituksenvaraiset toiminnot on vapautettu luvanhakuvelvollisuudesta.

Tosin myös luvan- ja ilmoituksenvaraisten toimintojen välillä joudutaan toisinaan käymään rajanvetoa siitä, kumman ennakkovalvontamuodon piiriin toiminto kuuluu. Luvan ja ilmoituksen välinen suhde ei aina ole selvärajainen.³⁹² Kuitenkin jälkivalvonnan kannalta rajanveto sen suhteen, onko toiminta luvan- vai ilmoituksenvaraista, on harvoin merkityksellistä. Kun toiminta on katsottu

³⁹¹ HE 84/1999 vp., s. 58–59.

³⁹² YSL:n ennakkovalvontakeinojen soveltamisalojen määrittely ja keskinäinen suhde on *Määtän* LM 5/2002, s. 792, mukaan eräs YSL:n keskeinen soveltamisongelma. Ks. tästä esimerkkinä vuosikirjaratkaisu KHO 2008:79, jossa ilmoitusmenettelyllä ei voitu aloittaa lähtökohtaisesti luvanvaraista toimintaa eikä ilmoitusmenettelyä voitu soveltaa sellaisiin toimintoihin, joissa ennalta saatujen tietojen mukaan oli kysymys pitkäaikaisesta, toistuvasta toiminnasta. Kun tapauksessa otettiin huomioon asiakirjoista saatavilla olleet tiedot toiminnan laajuudesta ja laadusta, asiassa oli kysymys louhinta- ja murskaustoiminnasta, jota oli tarkoitus jatkaa maa-ainesten ottosuunnitelman mukaisesti. Kysymys ei siten ollut sellaisesta tilapäisestä toiminnasta, jota aiemmin ympäristönsuojelulain 60 §:ssä tarkoitettiin, vaan toiminnasta, joka edellytti ympäristölupaa. Edellytyksiä käsitellä asiaa ilmoituksena ei siten ollut. Ks. myös samaan toimintaan liittyvät ratkaisut KHO 30.10.2008 t. 2725 ja 2726. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:187 oli nimenomaisesti kysymys siitä, oliko kaivosyhtiön ilmoitus jäteveden johtamisen lisäämiseksi voitu käsitellä aiemmin ympäristönsuojelulain 62 §:n mukaisena ilmoitusasianä. Kainuun ELY-keskus oli Talvivaara Sotkamo Oy:n ilmoituksen johdosta hyväksynyt kaivosalueelle varastoitujen vesien tilapäisen käsittelyn ja johtamisen luontoon tietyin ehdoin. VaHaO kumosi päätöksen useiden eri tahojen valitusten johdosta. KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. KHO perusteli päätöstään sillä, että kun otettiin huomioon, että poikkeuksellisia tilanteita koskeva ilmoitusmenettely oli tarkoitettu vain välttämättömien ja kiireellisten toimien suorittamiseksi, ei toiminnanharjoittajan ilmoituksessa esittämiä osin yleispiirteisiä seikkoja alueen vesien johtamisen tarpeellisuudesta ollut asiaa kokonaisuutena arvioituna pidettävä säännöksessä tarkoitettuna poikkeuksellisenä tilanteena. Koska poikkeukselliseksi tilanteeksi lähinnä arvioitavissa oleva seikka oli ollut useiden kuukausien kuluttua mahdollisesti aiheutuvan onnettomuuden vaara, oli toiminnanharjoittajan itsensä ensisijaisesti osoitettava tarvittavien toimenpiteiden välttämättömyys. Toimintaan liittyvien riskien poistamista ennakolta akuutiksi arvioitavissa olevaa vaaratilannetta laajemmalti ei ollut voitu sallia aiemmin ympäristönsuojelulain mukaisessa ilmoitusmenettelyssä.

joko luvan- tai ilmoituksenvaraiseksi siten, että toiminnalla on sitä koskeva yksittäistapauksellinen hallintopäätös, perustuu toiminnan jälkivalvonta tähän päätökseen. Jälkivalvonnan kannalta sallittu toiminta on tällöin ratkaistu ennakkovalvonnassa, ja jälkivalvonnan tehtävänä on varmistaa toiminnan ennakkovalvontapäätöksen mukaisuus ennakkovalvontapäätöksen muodosta riippumatta. Seuraavassa tapauksessa kuitenkin epäselvyydet ennakkovalvontaprosessissa vaikuttivat myös jälkivalvontaratkaisun sisältöön.

*VaHaO 23.3.2010 nro 10/0153/3: Ympäristölautakunta oli hylännyt haitankärsijöiden hakemuksen louhinta- ja murskaustoiminnan keskeyttämisestä.³⁹³ Toiminnalla ei ollut ympäristölupaa. Lautakunta oli todennut perusteluissaan, että toiminta ei edellyttänyt ympäristölupaa aiemman ympäristönsuojelulain 28 §:n ja YSA 1 §:n 7 c kohdan mukaisesti, vaan asia oli voitu käsitellä erillisenä melua aiheuttavana tapahtumana ja antaa tarvittavat määräykset aiemman ympäristönsuojelulain 64 §:n tarkoittamalla tavalla. HaO kumosi päätöksen haitankärsijöiden valituksesta ja kielsi louhinnan ja murskauksen jatkamisen alueella, ellei toiminnalle ollut lainvoimaista ympäristölupaa. HaO perusteli ratkaisuaan muun ohella sillä, että *toiminnanharjoittajalle myönnetty ympäristölupa kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaukseen ei ollut lainvoimainen eikä toiminnalla ollut aloittamislupaa. Kun vielä otettiin huomioon samaa toiminta-aluetta koskeva KHO:n 30.10.2008 antama päätös t. 2725 meluilmoituksen soveltumattomuudesta lähtökohtaisesti luvanvaraiseen tai pitkäaikaiseen toistuvaan toimintaan, ei edellytyksiä käsitellä asiaa meluilmoituksena ollut.* Toimintaan oli oltava ympäristölupa.*

Asiaa käsiteltiin KHO:ssa. KHO jätti päätöksellään KHO 29.8.2011 t. 2437 toiminnanharjoittajan kanteluksi tai purkuhakemukseksi nimetyn kirjelmän tutkimatta, joka koski päätöstä VaHaO 11.12.2008 nro 08/0782/3. Samalla päätöksellä lausuminen KHO:ssa toiminnanharjoittajan valituksesta koskien päätöstä VaHaO 23.3.2010 nro 10/0153/3 raukesi, koska *toiminnanharjoittajalle myönnetty ympäristölupa oli saanut lainvoiman KHO:n samana päivänä antamalla päätöksellä KHO 29.8.2011 t. 2436. Kun lupatilanne oli tällä tavoin muuttunut, lausuminen enemmälti toiminnanharjoittajan valituksesta tässä ympäristönsuojelulain mukaisessa hallintopakkoasiassa annetusta HaO:n päätöksestä oli käynyt tarpeettomaksi.*

³⁹³ VaHaO oli päätöksellään VaHaO 11.12.2008 nro 08/0782/3 siirtänyt haitankärsijöiden hakemuksen ympäristölautakunnalle käsiteltäväksi. Koska hakemuksessa tarkoitettu toiminta ei perustunut valituksenalaiseen ympäristölupapäätökseen, HaO ei voinut tuolloin ottaa käsiteltäväkseen kysymystä toiminnan keskeyttämisestä.

Haitankärsijöiden hallintopakkohakemus oli siis alun perin ollut perusteltu: louhinta- ja murskaustoiminta oli katsottava luvanvaraiseksi, ja sitä oli harjoitettu ilman asianmukaista ympäristölupaa. Asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä edellytykset toiminnan keskeyttämiselle hallintopakolla olivat olemassa, mutta kun toiminnanharjoittaja valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, asian käsittely raukesi KHO:n samana päivänä pysyttämän ja siten sillä hetkellä lainvoimaiseksi tulevan ympäristöluvan vuoksi. Ratkaisu osoittaa myös jälkivalvonta-asioiden dynaamista luonnetta.

Ympäristönsuojelulain 32 §:ssä säädetään lisäksi poikkeuksesta eräiden jätteenkäsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta ja YSL 33 §:ssä säädetään poikkeuksesta luvanvaraisuudesta puolustusvoimien toiminnassa. Pykälän mukaan puolustusvoimien tilapäisiin lentopaikkoihin, satamiin, varastoihin, polttoaineen jakelupaikkoihin, ampumaratoihin tai muihin vastaaviin tilapäisiin toimintoihin ei tarvita ympäristölupaa. Huomiota on syytä kiinnittää siihen, että lainkohta koskee tilapäisiä toimintoja. Pitkäaikaista ja toistuvaa toimintaa samalla paikalla ei ole katsottava tilapäiseksi, joten esimerkiksi puolustusvoimien niin kutsutut kouluampumaradat ovat luvanvaraisia.³⁹⁴ KHO totesi vuosikirjaratkaisussaan *KHO 2013:163* muun ohella, että YSL 33 §:ää aiemmassa lainsäädännössä vastanneen YSA 4 b §:n perusteella aiemman ympäristönsuojelulain soveltamisalaa ei ollut rajattu siten, ettei lupaa voitaisi ylittää edellyttää puolustusvoimien raskaiden aseiden ampuma-alueelta.

Luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on myös oltava lupa. Ympäristönsuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan toiminta on luvanvaraista myös silloin, kun aiempaa toimintaa muutetaan olennaisesti. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi. Aiemman ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan lupa on tarpeen, jos toiminnan päästöt lisääntyvät toiminnan muutoksen vuoksi tai toimintaa muutetaan muutoin olennaisesti. Päästöjen lisääntymisellä tarkoitetaan myös tilanteita, joissa eri aineiden suhteellinen osuus muuttuu. Toiminnan muuna olennaisena muutoksena pidetään toiminnan laajentamista, tuotannon muutosta, raaka-aineiden tai polttoaineiden muuttumista. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa muutoksen vuoksi ole tarpeen muuttaa. Eri perusteiden tulee täytyä samanaikaisesti, jotta

³⁹⁴ Paavola – Warsta – Huhtanen YJ 4/2010, s. 17.

muutokseen ei tarvita lupaa.³⁹⁵ Laitoksen muuttuminen direktiivilaitokseksi edellyttää luvan hakemista. Vaikka toiminnan ympäristövaikutukset eivät ehkä lisääntyisikään, olisi toiminta tällöin luonteensa muutoksen vuoksi osittain eri normiston alainen.³⁹⁶ Aiheen rajauksen vuoksi rajanvetoa siitä, koska kyseessä on toiminnan olennainen muuttaminen siten, että toiminta tarvitsee kokonaan uuden ympäristöluvan, ja koska luvan muuttaminen, joka voidaan toteuttaa YSL 89 §:n sääntelyllä, ei enemmältä käsitellä tässä. Tältä osin kysymys on enemmän ennakkovalvonnan kuin jälkivalvonnan piiriin kuuluva.³⁹⁷ Kysymys voi tulla merkitykselliseksi jälkivalvonnassa lähinnä silloin, kun ympäristöluvan ehtoja väitetään rikotun, ja tarkastellaan sitä, onko toiminta myönnetyn luvan mukaista.

³⁹⁵ HE 84/1999 vp., s. 57.

³⁹⁶ HE 214/2013 vp., s. 103.

³⁹⁷ Ks. tarkemmin YSL 89 §:n mukaisesta luvan muuttamisesta ja käsittelyn suhteesta jälkivalvontaan Nyholm YJ 2/2014, s. 13. Ks. tästä myös KHO 2013:79.

4 Päätelmät

4.1 Keskeiset tutkimustulokset

Ympäristönsuojelulain 180 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisala on säädetty siten, että pykälä tulee sovellettavaksi silloin, kun toimintaan, joka ei riko ympäristönsuojelulakia, sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, on tarpeen puuttua viranomaismääräyksiin sen aiheuttaman ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi. Mikäli toiminta rikkoo tai laiminlyö sitä säänteleviä ympäristönsuojelullisia sääntöjä ja määräyksiä, ei YSL 180 § tule sovellettavaksi. YSL 180 §:n soveltamisalasta on lain tasolla nimenomaisesti rajattu pois vain luvanvarainen ja rekisteröintivelvollinen toiminta, mutta lainkohta ei voi tulla sovellettavaksi ilmoituksenvaraisenkaan toiminnan jälkivalvontaan, koska tällöin toiminnanharjoittajan toimintaa arvioidaan toimintaa koskevan ennakkovalvontanormiston mukaisuudella. Lisäksi YSL 180 §:n soveltamisala on siltä osin, kun aiheutuva ympäristön pilaantuminen ilmenee terveyshaittana, päällekkäinen TSL 51 §:n 1 momentin kanssa.

Ympäristönsuojelulain 175 § välillisen hallintopakon soveltamisesta on sääntelytekniikaltaan vastaavansisältöinen kuin muissakin ympäristönkäyttöä koskevissa laeissa oleva hallintopakkosääntely. YSL:ssä on asetettu eritasoisia velvoitteita, joista toiset tulevat toiminnanharjoittajaa sitoviksi vasta toiminnalle asetettavan ennakkovalvontaratkaisun yhteydessä, ja toiset sitovat toiminnanharjoittajaa suoraan lain nojalla. Velvoitteet on kuitenkin asetettu siten, että niiden perusteella on mahdollista systematisoida ne rikkomus- ja laiminlyöntitilanteet, joihin viranomaisen puuttuu toiminnan jälkivalvonnassa välillisellä hallintopakolla. YSL 176 §:n mukainen vesistön merkittävää pilaantumista ja luontovahinkoa koskevan ennallistamismääräyksen antaminen saattaa olla ongelmallista siltä osin, kun toimivaltainen viranomaisen on määritelty eri tavalla kuin YSL 175 §:ssä, ja siltä osin, kun vesistön merkittävä pilaantuminen tai luontovahinko aiheutuu toiminnasta, joka sinänsä toimii YSL:n mukaisesti. Hallintopakko voidaan YSL 176 §:n 2 momentin nojalla kohdistaa toiminnanharjoittajaan ilman säännöksen tai määräyksen rikkomusta tai laiminlyöntiä. Tuotteiden ja laitteiden jälkivalvontaa koskeva YSL 183 § on selvärajaisesti säännelty, ja tutkimuksen kohteena olevasta muusta jälkivalvontaproblematiikasta erillinen osa-alue.

Ympäristönsuojelulain 181 §:n mukainen toiminnan keskeyttäminen on viimesijainen jälkivalvontakeino. Lainkohdan soveltamisedellytyksenä on niin merkittävän ympäristön

pilaantumisen aiheuttaminen, että toiminta on välittömästi keskeytettävä. Tällaisen tietyn seurauksen aiheutuminen sulkee muiden jälkivalvontakeinojen käytön mahdollisuuden pois. Pykälän soveltamisedellytyksenä olevaa välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle ei ole kuitenkaan ympäristönsuojelulain systematiikassa määritelty täsmällisesti. Tällaisen seurauksen aiheuttamista ei ole myöskään laissa yksiselitteisesti kielletty. On kuitenkin katsottava, että kielto sisältyy itsessään YSL 181 §:ään. YSL 181 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen on luvanvaraisen toiminnan osalta määritelty vastaavasti kuin YSL 175 §:n 2 momentissa. Vaikka toiminnan keskeyttäminen voidaan kohdistaa myös ei-luvanvaraiseen toimintaan, ei pykälässä ole tältä osin määritelty toimivaltaista viranomaista.

Toiminnan luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisestä käydään rajanvetoa lähinnä YSL 27 §:n 2 momentin mukaisten immissioperusteisten luvanvaraisuuskynnysten osalta. Oikeuskäytännön perusteella luvanvaraisuuskynnyksen ylittymisen arviointi on näissä tapauksissa usein hyvin kasuistista. Tämä problematiikka aktualisoituu toisinaan vasta jälkivalvontamenettelyssä, ja silloin oikean jälkivalvontakeinon sovellettavuus määräytyy sen mukaisesti, katsotaanko luvanvaraisuuskynnyksen ylittyvän vai ei. Jälkivalvonnassa luvanvaraiseksi arvioitavaan toimintaan on puututtava hallintopakkekeinoin, ja toimintaan, jonka arvioidaan aiheuttavan ympäristön pilaantumista, mutta kuitenkin niin vähäisissä määrin, ettei luvanvaraisuuskynnys ylity, on puututtava yksittäisillä valvonnallisilla määräyksillä. Toimintaan, joka ei siis aiheuta naapuruussuhdelain mukaista kohtuutonta rasitusta, vaan tätä vähäisempää rasitusta ympäristöön, voidaan puuttua lievemmillä jälkivalvontamenettelyllä eli yksittäisten määräysten antamisella.

Näin ollen naapuruussuhdeoikeudellisen sietämisvelvollisuuden kynnystä on itse asiassa lievennetty aiemman ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Lisäksi järjestelmää voi tulkita niin, että YSL:ssä on sittenkin yleinen pilaamiskielto, kun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan voidaan puuttua viranomaistoimin. Jos YSL 180 §:n katsotaan sisältävän pilaamiskiellon, ei kielto kuitenkaan ole ehdoton, kuten esimerkiksi maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot, eikä myöskään niin ankara kuin esimerkiksi vesistön pilaamiskielto tai kohtuuttoman rasituksen aiheuttamisen kielto, joiden rikkomiseen voidaan puuttua hallintopakkekeinoilla.

4.2 Tutkimuksen perusteella annettavat tulkintasuositukset

Oikeuskäytännön perusteella rajanveto yksittäisten valvonnallisten määräysten, välillisen hallintopakon ja välittömän hallintopakon välillä ympäristönsuojelulaissa ei aina ole yksiselitteinen. Nämä jälkivalvontakeinot eivät voi tulla rinnakkaisesti tai edes vaihtoehtoisesti sovellettaviksi. Kuitenkin haitankärsijät voivat vaatia toimintaan puuttumista kaikkien jälkivalvontakeinojen perusteella. Jälkivalvontakeinojen keskinäisen soveltamisalan rajaaminen ei ole ollut kaikilta osin ongelmatonta.

Ympäristönsuojelulain 180 § soveltuu sellaisiin YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmän mukaista ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toimintoihin, jotka eivät ole ympäristönsuojelulain ennakkovalvontakeinojen alaisia, ja joita ei ole kielletty ympäristönsuojelulain säännöksissä tai sen nojalla annetuissa asetuksissa tai määräyksissä. Näin ollen YSL 175 §:n soveltamisala on merkityksellinen YSL 180 §:n soveltuvuuden kannalta yksittäistapauksessa. Pykälät eivät voi tulla vaihtoehtoisesti tai päällekkäisesti sovellettaviksi, kun YSL 175 §:n soveltamisedellytyksenä on lainrikkomus, ja YSL 180 §:ää sovelletaan ilman lainrikkomusta aiheutuvaan ympäristön pilaantumisen vaaraan. Myös YSL 181 §:n soveltamisala voi joissain tilanteissa olla merkityksellinen YSL 180 §:n soveltamisen kannalta, kun käydään rajanvetoa siitä, onko ennakkovalvonnan piiriin kuulumattoman toiminnan aiheuttama vaara ihmisen terveydelle välitöntä tai muiden haittavaikutusten uhan aiheutuminen ympäristölle välitöntä ja huomattavaa vai ei.

Välillisen hallintopakon soveltamisala on ympäristönsuojelulaissa selkeästi määritelty koskemaan tilanteita, jossa toiminnanharjoittaja toimii vastoin ympäristönsuojelulakia, sen nojalla annettua asetusta tai määräystä. Erityyppiset soveltamistilanteet voidaan YSL:ssä systematisoida seuraavasti:³⁹⁸

1) YSL 175 § suoran normiohjauksen vastaisuuden perusteella

1 a) YSL 16–18 §:n yleiskieltojen vastainen toiminta

1 b) YSL:ssä säädettyjen toiminnanharjoittajan velvollisuuksien laiminlyönti (YSL 6 §, 7 §, 8 §, 14 §, 15 §, 19 §, 114 §, 115 §, 139 §, 155 §, 158 §)

³⁹⁸ Ks. Nyholm 2013b, s. 387–389 alaviitteineen, jossa on vastaava systematisointi aiemman ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisena.

1 c) YSL:n nojalla annettujen asetusten vastaisuus³⁹⁹

1 d) YSL 202 §:n nojalla annettujen kunnan ympäristönsuojelumääräysten rikkominen tai laiminlyönti

1 e) YSL 116 §:n ja liitteen 2 mukaisen rekisteröintivelvollista toimintaa koskevan asetuksen määräysten rikkominen tai laiminlyönti

1 f) YSL 27 §:n mukaisen ympäristöluvan hakematta jättäminen tai toiminnan aloittaminen ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta (YSL 199 §) tai toiminnan jatkaminen ympäristölupapäätöksen voimassaoloajan päättymisen jälkeen

1 g) YSL 99, 118–120, 123 tai 136 §:n mukaisen ilmoituksen tai YSL 116 §:n ja liitteen 2 mukaisen rekisteröinnin tekemättä jättäminen⁴⁰⁰

2) YSL 175 § yksittäisen hallintopäätöksen vastaisuuden perusteella

2 a) YSL 27 §:n nojalla tai vastaavan aiemman lainsäädännön perusteella myönnetyn ympäristöluvan ehtojen rikkominen tai laiminlyönti

2 b) Toiminnan harjoittaminen kielteisestä ympäristölupapäätöksestä tai luvan peruuttamisesta huolimatta⁴⁰¹

2 c) YSL 94 §:n nojalla annettujen toiminnan lopettamisen jälkeisten velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti

2 d) YSL 99, 122 tai 136 §:n mukaisen ilmoituksen johdosta annettuun päätökseen sisältyvien velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti

2 e) YSL 180 §:n nojalla annetun yksittäisen määräyksen pilaantumisen ehkäisemiseksi noudattamatta jättäminen

3) Pilaantuneen maaperän tai pohjaveden selvitysvelvollisuudesta määrääminen YSL 135 §:n 1 momentin nojalla ja puhdistamisvelvollisuudesta määrääminen YSL 137 §:n nojalla

³⁹⁹ Pois lukien ne asetukset, joiden vastaisuuteen voidaan puuttua YSL 183 §:n nojalla.

⁴⁰⁰ Lisäksi YSL 134 § sisältää ilmoitusvelvollisuuden valvontaviranomaiselle maahan tai pohjaveteen päässeestä pilaantumisesta mahdollisesti aiheuttavasta aineesta. Koska ilmoituksen tarkoituksena tässä tilanteessa on, että viranomainen voi ryhtyä selvittämään tapahtuman laajuutta ja sen edellyttämiä toimia pilaantumisen ehkäisemiseksi (HE 84/1999 vp., s. 83), ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tuskin johtaa hallintopakkomenettelyyn tullessaan valvontaviranomaisen tietoon.

⁴⁰¹ Toiminnan harjoittamista kielteisen lupapäätöksen jälkeen voidaan pitää myös toiminnan harjoittamisena ilman siihen tarvittavaa lupaa, koska kielteinen hallintopäätös lupa-asiaa ei estä toiminnanharjoittajaa hakemasta samalle toiminnolle lupaa uudelleen.

4) YSL 176 §:n mukainen vesistön merkittävän pilaantumisen tai luontovahingon aiheuttaminen muissa kuin 1–2 kohtien mukaisissa tilanteissa

5) YSL 183 §:n mukaisen aineita, kemikaaleja, valmisteita, tuotteita, laitteita ja koneita koskevat kiellot ja määräykset näitä koskevan sääntelyn rikkomis- tai laiminlyöntitilanteissa

Toiminta katsotaan luvanvaraiseksi eli jälkivalvonnassa välillisen hallintopakon soveltamisalan piiriin kuuluvaksi silloin, kun se on toimintoperusteisesti YSL:n liitteessä 1 määritelty luvanhakuvelvolliseksi tai kun se tätä pienimuotoisempaan saattaa aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Lisäksi toiminta katsotaan seurausperusteisesti luvanvaraiseksi, jos siitä saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta, tai jos jätevesien johtamisesta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai noron pilaantumista, taikka jos toiminnan aiheuttama rasitus naapurustossa saattaa ylittää NaapL 17 §:n 1 momentissa määritellyn immissiokiellon mukaisen kohtuuttoman rasituksen kynnyksen. Luvanvaraisuus nousee toisinaan ratkaistavaksi kysymykseksi vasta toiminnan jälkivalvonnassa esimerkiksi punnittaessa kohtuuttoman rasituksen kynnyksen ylittymistä. Jos toiminnan aiheuttama rasitus katsotaan kohtuuttomaksi, tulee siihen puuttua hallintopakkekeinoin, kun taas kohtuutonta rasitusta pienempään, mutta sietämisvelvollisuuden piiriin kuulumattomaan rasitukseen voidaan puuttua viranomaisen toimesta yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä antamalla.

Ympäristönsuojelulain 181 §:n soveltamisala määritellään samankaltaisesti kuin YSL 180 §:n soveltamisala, eli toiminnan aiheuttaman ympäristön pilaantumisseurauksen perusteella, eikä teon perusteella, kuten YSL 175 §, jossa ratkaisevaa on toiminnanharjoittajan tekemä rikkomus tai laiminlyönti. Soveltamiskynnyksenä YSL 181 §:ssä on välitön vaara ihmisen terveydelle tai välittömät ja huomattavat haittavaikutukset ympäristölle tai niiden uhka. YSL 181 §:ää voidaan soveltaa kaikkeen ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvaan toimintaan, eli sekä ennakkovalvonnan alaiseen että siihen kuulumattomaan toimintaan. Kun YSL:ssä ei ole erikseen määritelty välittömyyttä terveyshaitan tai ympäristön pilaantumisen määrittelyn yhteydessä eikä huomattavuutta ympäristön pilaantumisen määrittelyn yhteydessä, saavat YSL 181 §:ssä käytetyt käsitteet sisältönsä pitkälti YSL 5 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohtien määritelmistä ympäristön

pilaantumista ja terveyshaitasta.⁴⁰² Aiemman ympäristönsuojelulain esitöissä on todettu, että eiluvanvaraisten toimintojen haittojen aiheuttamiseen ei tule soveltaa pelkästään voimassa olevan lain 180 §:ää, eikä säännöksiä käytännössä voi soveltaa päällekkäin.⁴⁰³ YSL 181 § on tarkastelluista jälkivalvontasäännöksistä ankarin keino puuttua ympäristön pilaantumista aiheuttavaan toimintaan, joten pykälän soveltamisedellytysten täytyessä sitä on sovellettava ensisijaisesti verrattuna YSL 175 tai 180 §:ään.

4.3 Ympäristönsuojelulain uudistus – mikä muuttui ja mikä pysyi jälkivalvonnan näkökulmasta

Ympäristönsuojelulain 1.9.2014 voimaan tulleen kokonaisuudistuksen keskeiset kohdat olivat teollisuuspäästödirektiivin kansallinen täytäntöönpano, perustuslain parempi huomioon ottaminen, lain rakenteen selkeyttäminen, valvonnan kehittäminen ja turvetuotannon luonnonarvojen huomioon ottaminen.⁴⁰⁴ Tutkimieni pykälien asiasisältö säilyi uudessa ympäristönsuojelulaissa kutakuinkin samanlaisena kuin aiemmassa ympäristönsuojelulaissa. Jaottelu yksittäinen valvonnallinen määräys – välillinen hallintopakko – välitön hallintopakko säilyi soveltamisedellytyksiltään samansisältöisinä kuin aiemmassa ympäristönsuojelulaissa. Toimintojen luvanvaraisuuskynnykseen tuli vain vähäisiä tarkennuksia. Näin ollen ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen jälkeenkin tutkimukseni on edelleen relevantti ja käyttökelpoinen, vaikka tutkimuksessa hyödynnetyt oikeustapaukset ja kirjallisuusviittaukset koskevatkin pääasiassa aiempaa ympäristönsuojelulakia.

Kun uuden YSL 180 §:n mukaan yksittäinen valvonnallinen määräys voi koskea pykälään tehdyn tarkennuksen mukaan myös tarkkailua, tiedottamista tai tietojen antamista, ei kyse tältä osin ole pilaantumisen ehkäisemisestä kuin välillisesti. Toiminnan tarkkailu ei merkittävästi eroa YSL 175 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta välillisestä hallintopakosta, jonka mukaan valvontaviranomainen voi ”määrätä toiminnanharjoittajan riittävässä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan tämän lain vastaista ympäristön pilaantumista”. Yksittäisten valvonnallisten määräysten soveltamisala on siis hieman laajentunut siten, että määräysten avulla voidaan välillisen hallintopakon kanssa vaihtoehtoisesti

⁴⁰² Nyholm YJ 1/2014, s. 31.

⁴⁰³ HE 84/1999 vp., s. 88.

⁴⁰⁴ Rönn YJ 3–4/2013, s. 65. Uusi VNa ympäristönsuojelusta tuli voimaan 10.9.2014. YM:n muiston 25.8.2014, s. 8, mukaan asetuksen säännökset ovat luonteeltaan YSL:ia tarkentavia menettelysäännöksiä tai viranomaisten toimintaa ohjaavia säännöksiä, joiden vaikutusta ei useinkaan voida erottaa niistä YSL:n vaikutuksista, joiden toimeenpanoon säännökset liittyvät.

panna täytäntöön toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta ennakkovalvonnan piiriin kuulumattomien toimintojen osalta. Tältä osin ennakkovalvonnan piiriin kuuluvien ja siihen kuulumattomien toimintojen voidaan ajatella olevan eriarvoisessa asemassa uudistuksen jälkeen, kun kaikilla toiminnoilla on selvilläolovelvollisuus, mutta kuitenkin ennakkovalvonnan piiriin kuulumattomien toimintojen osalta se voidaan panna täytäntöön joko yksittäisellä määräyksellä ilman pakotetta tai hallintopakolla. Ennakkovalvonnan piiriin kuuluvien toimintojen osalta vain hallintopakokeinot ovat käytettävissä.

Ympäristönsuojelulain 180 § on rajattu lakitekstin tasolla pois hallinnollista uhkaa koskevasta 184 §:stä, koska YSL 180 §:n nojalla annettava määräys ei ole hallintopakon käyttämistä vaan yksittäisen määräyksen antamista tilanteessa, jossa sinänsä lain mukaista toimintaa on tarpeen säädellä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ei ole tarkoituksenmukaista tehostaa uhalla tällaista toimintamääräystä, jolla vasta luodaan yksityiskohtainen, lain tavoitteita konkretisoiva velvoite. Kun YSL 180 §:n mukainen määräys on annettu, sen noudattamista valvotaan YSL 175, 179 ja 184 §:n nojalla.⁴⁰⁵ Määräyksen luonne jälkivalvontakeinojen systematiikassa säilyi siis vastaavana kuin aiemmassa ympäristönsuojelulaissa. Kuitenkin, kun määräys voi koskea myös toiminnan tarkkailua, tiedottamista tai valvontaa varten annettavia tietoja, ei määräys tältä osin ole suoraan kytketty ympäristön pilaantumisen määritelmän mukaisen seurauksen aiheuttamiseen. Mikäli tällainen seuraus aiheutuisi, ei toiminnanharjoittajaa olisi jälkivalvonnassa tarpeen määrätä tarkkailemaan toimintaansa tai tiedottamaan siitä taikka antamaan tietoja toiminnastaan. Nämä toimenpiteet eivät myöskään ehkäise ympäristön pilaantumista, paitsi korkeintaan välillisesti. Näin ollen tämän tarkennuksen myötä pilaantumisen ehkäisemiseksi annetun määräyksen käyttöala hieman laajeni aiempaan verrattuna. Säännössystemaattisesti määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi muuttui lakiuudistuksen myötä vain siten, että ympäristön pilaantuminen, jonka ehkäisemiseksi määräys voidaan antaa, ei voi olla enää kaikilta osin kytketty YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmän mukaisen seurauksen aiheuttamiseen.

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista koskeva YSL 175 § säilyi asiasisällöltään muuttumattomana. YSL 176 §:ssä säädetään vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi annettavasta määräyksestä vastaavasti kuin aiemmassa ympäristönsuojelulaissa.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ HE 214/2013 vp., s. 162.

⁴⁰⁶ HE 214/2013 vp., s. 160.

Sitä vastoin uuteen ympäristönsuojelulakiin lisättiin uusi 179 § viranomaisten toimista lainvastaisen menettelyn johdosta, joka kuuluu seuraavasti:

Jos tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin 175 ja 176 §:ssä tarkoitetun hallintopakkoasian vireille saattamiseksi.

Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

Uutta pykälää on perusteltu siten, että säännös vastaa vesilain 14 luvun 2 §:ää. Kun aiheutuu lainvastainen tilanne, toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä välittömästi korjaaviin toimiin ja ilmoitettava asiasta valvontaviranomaiselle. Viranomaisen on valvottava tilannetta aktiivisesti ja käytettävä tarvittaessa kehotuksia ja hallintopakkoa.⁴⁰⁷ Kun otetaan huomioon se, että viranomaisen on hoidettava virkatehtävänsä aktiivisesti ja huolellisesti ilman, että siitä jokaisen tehtävän kohdalla erikseen säädettäisiin, vaikuttaa uusi pykälä hieman tarpeettomalta.⁴⁰⁸ Mikäli tarkoituksena on ollut korostaa valvontaviranomaisen toimimisvelvollisuutta lainvastaisissa tilanteissa, olisi YSL 175 §:n sanamuodon voinut muuttaa 176 §:ää vastaavaksi. YSL 175 §:n mukaan *valvontaviranomainen voi*, kun taas 176 §:n mukaan *valvontaviranomaisen on määrättävä*. Vastaava ero oli myös aiemmassa sääntelyssä 84 ja 84 a §:n sanamuodoissa.⁴⁰⁹

Myös tilanteet, jolloin toiminnanharjoittajan voidaan katsoa rikkoneen tai laiminlyöneen YSL:n nojalla velvoittavia säännöksiä ja määräyksiä, säilyivät lain systematiikassa vastaavanlaisina kuin aiemmassa ympäristönsuojelulaissa. Jälkivalvonnan kannalta välillisen hallintopakon soveltamiseen johtavat tilanteet vastaavat aiempaa sääntelyä. Merkittävin muutos YSL 175 §:n sovellettavuuden

⁴⁰⁷ HE 214/2013 vp., s. 161.

⁴⁰⁸ Ks. myös Tuomainen – Pennanen – Sahivirta – Väänänen 2001, s. 22; Pennanen (toim.) 2006, s. 18: ”Valvontaviranomaisella on aina velvollisuus ryhtyä toiminnan *lainvastaisen* tilan korjaamiseksi/oikaisemiseksi.” (*kurs.* EN). Ks. myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 26.10.2012, jossa oli kysymys valvontaviranomaisen harkintavallasta aiemman ympäristönsuojelulain mukaisessa asiassa. Alueellisen ympäristökeskuksen todettiin menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut valvontaviranomaisena ryhtynyt aiemman ympäristönsuojelulain 13 luvussa tarkoitettuihin hallintopakkomenettelyihin ympäristölupaa vailla olevan toiminnan keskeyttämiseksi. Vrt. kuitenkin *YmVM 3/2014 vp.*, s. 8, jonka mukaan YSL 179 §:n lisääminen lakiin oli tarpeellista: ”Valiokunta viitaten viimeaikaisiin tapahtumiin pitää erityisen huomion kiinnittämistä hallintopakkosäännöksiin tarpeellisena ja tärkeänä korostaen sekä toiminnanharjoittajan että valvontaviranomaisen velvollisuutta osaltaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin poikkeustilanteissa. Kun syntyy lainvastainen tilanne, toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä välittömästi korjaaviin toimiin ja ilmoitettava asiasta valvontaviranomaiselle. Viranomaisen on valvottava tilannetta aktiivisesti ja käytettävä tarvittaessa kehotuksia ja hallintopakkoa.”

⁴⁰⁹ *Nyholm* 2013b, s. 384.

kannalta lienee se, että YSL:n mukaan toiminnanharjoittajaa sitoviksi velvollisuuksiksi on aiemmasta periaatteellisesta ohjauksesta poiketen säädetty ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate, paras käyttökelpoinen tekniikka sekä ennaltavarautumisvelvollisuus varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen konkretisoimiseksi. YSL 7 § sisältää velvollisuuden ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista kaikissa lain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa. Pykälän aiempaa velvoittavampi muoto perustuu siihen, että siinä säädetty velvollisuudet muodostavat osaltaan perustan 9 §:n asetuksenantovaltuuksille. YSL 8 §:ssä säädetään luvanvaraisesta ja rekisteröitävästä toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisvelvollisuudesta, joka pitää sisällään parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen, energiankäytön tehokkuuden ja toiminnassa aiheutuvien päästöjen ja vaikutusten tarkkailun ja tietojen toimittamisen viranomaiselle sekä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävän asiantuntemuksen käyttämisvelvollisuuden. Lisäksi YSL 15 §:ssä säädetään luvanvaraista toimintaa koskeva ennaltavarautumisvelvollisuus onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden estämiseksi ja niiden terveydelle ja ympäristölle haitallisten seurausten rajoittamiseksi.⁴¹⁰

Hallituksen esityksen mukaan välitöntä hallintopakkoa koskevan YSL 181 §:n soveltamisedellytyksenä on se, että toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle. Toiminnan voi keskeyttää siltä osin, kun se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei itse ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin. Perustelujen mukaan sanamuodon tarkennus johtuu teollisuuspäästädirektiivin 8 artiklan 2 kohdan 2 kappaleen velvoitteiden täsmällisestä toimeenpanosta. Ympäristön pilaantumisen tai terveyshaitan vaara johtaa keskeyttämiseen, jos odotettavissa oleva seuraus on välitön ja vakava. Ympäristölle aiheutuvien haittojen on oltava huomattavia, jotta keskeyttämiseen voidaan ryhtyä.⁴¹¹ Toisin sanoen haitan konkreettisuuden vaatimus poistettiin välittömän hallintopakon soveltamisedellytyksestä, eli soveltamiskynnystä madallettiin verrattuna aiempaan ympäristönsuojelulakiin. Välittömyyden vaatimus säilyi soveltamisedellytyksenä, mutta muun ympäristön pilaantumisen osalta aiemman käsitteen ”merkittävä” tilalla käytetään käsitettä ”huomattava”.

Aiemman ympäristönsuojelulain 86 §:n mukaan toimivalta toiminnan keskeyttämiseen oli säädetty yleisesti valvontaviranomaiselle. Uudessa YSL:ssa toiminnan keskeyttämistä koskevaan 181 §:ään

⁴¹⁰ HE 214/2013 vp., s. 89–90, 95.

⁴¹¹ HE 214/2013 vp., s. 161.

lisättiin uusi 3 momentti, jonka mukaan luvanvaraisen toiminnan keskeyttää valtion valvontaviranomainen, jos ympäristöluvan on myöntänyt valtion ympäristölupaviranomainen, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen silloin kun se toimii lupaviranomaisena. Uudistus vastaa tältä osin toimivallan jakautumista välillisen hallintopakon käyttämiseen oikeuttavan lainkohdan mukaisesti. Tämä on perusteltua siksi, että asianosaisaloitteisissa hallintopakkoasioissa usein esiintyy vaatimuksia sekä välittömän että välillisen hallintopakon soveltamisesta.⁴¹² Kun aiemman ympäristönsuojelulain 86 §:n nojalla toimivaltaisista viranomaisista oli useita, olisi saman asian päällekkäinen käsittely eri viranomaisissa ainakin teoriassa ollut mahdollista. Valtion valvontaviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen eivät välttämättä saa tietoonsa, että vireillä toisessa viranomaisessa on sama asia, elleivät asianosaiset tuo asiaa ilmi. Yhtäaikainen tai peräkkäinen vireilläolo ei ole kuitenkaan perusteltua, koska vaarana on keskenään ristiriitaisten päätösten antaminen samasta asiasta.⁴¹³ Lisäksi, kuten Talvivaaran kaivoksen jälkivalvontaan liittyvä vuosikirjaratkaisu *KHO 2013:189* osoittaa, voi kunnan valvontaviranomainen olla passiivinen toimimaan tapauksessa, jossa valvontatoimivalta muutoin kuin toiminnan keskeyttämisen osalta on yksinomaan valtion valvontaviranomaisella.⁴¹⁴ Kuitenkin on huomattava, ettei YSL 181 §:n 3 momentissa ole säännelty toimivaltaista viranomaisesta lainkaan tilanteessa, jossa keskeyttäminen kohdistuu ei-luvanvaraiseen toimintaan.

Jälkivalvonnan kannalta ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli tehostaa ympäristönsuojelun jälkivalvontaa lisäämällä sen suunnitelmallisuutta ja säätämällä sen maksullisuudesta YSL 205 §:ssä.⁴¹⁵ Valvontaa pyritään tehostamaan siten, että viranomaisten on laadittava valvontasuunnitelmia ja -ohjelmia ja pidettävä ne ajan tasalla.⁴¹⁶ Riskinarviointia korostamalla valvontaa voidaan kohdentaa sinne, missä sitä eniten tarvitaan, ja missä vaikutukset ympäristön suojelemiseksi ovat tehokkaimpia. Riskinarvioinnilla ja otannalla suunnitelman

⁴¹² Nyholm YJ 1/2014, s. 37.

⁴¹³ Nyholm YJ 1/2014, s. 38. Ks. myös Koulumäki 2012, s. 27, 185, 309.

⁴¹⁴ Asiassa *KHO 2013:189* kunnan ympäristölautakunta käytti vireillepano-oikeuttaan, ja vaati ELY-keskusta ryhtymään hallintopakkokeinoin. Kun tältä osin asian selvittelyssä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, ettei kunnan ympäristönsuojeluviranomainen itse ryhtynyt toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi, lienee yleisesti katsottu, että välitöntä hallintopakkoa käyttää sama viranomainen kuin välillistäkin hallintopakkoa. Tältä osin lainsäädäntö on perustellusti muutettu vastaamaan käytäntöä. Ks. tapausselektio Nyholm YJ 1/2014, s. 32–33; ks. Turpeinen – Rainio: Talvivaaraselvitys. YmRa 2/2013.

⁴¹⁵ HE 214/2013 vp., s. 1, 167–168. Ympäristölupien valvonnan maksullisuutta on selvitetty ympäristöministeriössä jo 2008 (YmRa 6/2008, s. 55–56), 2009 (Hytönen 2009) ja 2012 (Pelkonen – Kautto 2012). Ks. tästä myös Pelkonen – Kautto Ympäristö ja terveys 1/2013, s. 44–47.

⁴¹⁶ Teollisuus päästödirektiivin 23 artiklassa on yksityiskohtaiset säännökset valvonnasta, mutta tämä koskee vain teollisuus päästölaitosten määräaikaishallintaa. Säännösten toimeenpano aiheuttaa vain jossain määrin tarvetta laitosten valvontaluokitusten uudistamiseen ja valvonnan lisäresursointiin (Attila – Grönroos – Jonttunen – Jouttijärvi – Karvosenoja – Kautto – Pelkonen – Petäjä – Savolahti – Silvo 2012, s. 24).

mukaisten tarkastuskäyntien lukumäärää voidaan määrittää hallitusti ilman, että ympäristönsuojelun taso kärsii. Keinot lisäävät toiminnan kustannustehokkuutta. Valvonnan suunnitelmallisuus tukee myös toiminnanharjoittajan tavoitteita hoitaa ympäristöasiat hallitusti ja kustannustehokkaasti. Valvontamaksut kohdistuvat säännölliseen valvontaan, eli lähinnä määräaikaistarkastuksiin ja toiminnanharjoittajan määräajoin viranomaiselle lähettämien selvitysten ja luvan edellyttämien kertomusten läpikäyntiin sekä hallintopakoon liittyviin tarkastuksiin. Toiminnanharjoittaja pystyy vaikuttamaan valvontamaksuihin jonkin verran, koska se, miten toiminnanharjoittaja täyttää ympäristöluvan vaatimukset, on yksi tekijä riskinarvioinnissa. Myös YSL:n rikkomiseen liittyvistä tarkastuksista voidaan periä maksu toiminnan ennakovalvonnasta riippumatta. Maksun periminen edellyttää hallintopakkoasian vireilläoloa.⁴¹⁷ Uusia valvontaa ja hallintopakkoa koskevia pykäläiä edellä mainitun 179 §:n lisäksi ovat 167 § valvonnan järjestämisen tavoitteista, 168 § ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen säännöllisestä valvonnasta valvontasuunnitelmien avulla, 169 § tarkastuksista onnettomuus-, haitta- ja riskitilanteissa, 174 § valvontatoimintaan liittyvästä tarkastusmenettelystä ja 189 § valvontaviranomaisten vastuunjaosta luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnassa.⁴¹⁸

Toinen valvontaan kohdistuva uudistus, joka ei suoranaisesti liity jälkivalvontakeinojen soveltamisalojen keskinäiseen rajaamiseen, on uhkasakkoa, teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa sääntelevään 184 §:ään lisätty 2 momentti, jonka mukaan esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä ei saa luonnollisen henkilön rikosvastuuseen saattamiseksi käyttää sellaisia luonnollisen henkilön ympäristönsuojelulaissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla hänelle sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi. Itsekriminointisuoja koskeva lainkohta on uusi. Itsekriminointisuoja koskevan periaatteen mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen rikosprosessissa. Periaatetta koskeva säännös otettiin lakiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myötä korostuneen aseman vuoksi. Itsekriminointisuoja koskeva eurooppalainen ja kotimainen oikeuskäytäntö kehittyy edelleen ja saattaa vaikuttaa periaatteen tulkintaan tulevaisuudessa. Suojan kaikki ulottuvuudet eivät näin ollen käy välttämättä ilmi lain tekstistä, van rikosasioita käsittelevät tuomioistuimet ja muut tahot ottavat periaatteen huomioon itsenäisesti. Säännös on suunnattu esitutkintaviranomaiselle, syyttäjälle ja tuomioistuimelle, joten sitä ei sovelleta itse valvontatoiminnassa. Säännös ei myöskään estä

⁴¹⁷ HE 214/2013 vp., s. 75–77.

⁴¹⁸ HE 214/2013 vp., s. 153–156, 159–160, 163–165.

valvontaviranomaista tekemästä esitutkintapyyntöä 190 §:n nojalla tai etenemästä omassa hallintopakkoprosessissaan. Valvoja voi esimerkiksi tarvittaessa pyytää sakon uhalla tietoja, joita se tarvitsee epäillessään lupamääräysten rikkomista.⁴¹⁹ Kun itsekriminointisuoja sisältö eurooppalaisen ja kotimainen oikeuskäytännön kehittymisen myötä ei vielä lainkohdan säätämisvaiheessa ole vakiintunut, ja kun periaate ei niinkään koske valvontaa, vaan rikosasioiden käsittelyä, joka tässä tutkimuksessa ei ole tarkastelun kohteena, ei tässä yhteydessä ole syytä periaatteen sisällön pintapuolisen selostamisen lisäksi enemmälti paneutua sen käytettävyyteen ympäristönsuojelulain valvonta-asioissa.⁴²⁰

4.4 Tutkimustuloksiin pohjautuvat lainsäädäntöehdotukset

Yksittäisen valvonnallisen määräyksen antaminen tilanteessa, jossa toiminta ei riko tai laiminlyö sitä koskevia säännöksiä tai määräyksiä, mutta aiheuttaa kuitenkin ympäristön pilaantumisen vaaraa, lienee tarpeellinen jälkivalvontakeino ympäristönsuojelulaissa. Kun ympäristönsuojeluoikeudessa on toisinaan mahdotonta ennakolta säännellä ja valvoa kaikkea pilaantumisenä koettua toimintaa, on siihen voitava jälkivalvonnassa puuttua tehokkaasti, mikäli haittaa aiheutuu. Yksittäisten määräysten antaminen tällaisessa tilanteessa ei rajoita liikaa toiminnanharjoittajan toimintavapautta, kun annettavan määräyksen pitää lain sanamuodonkin mukaan olla kohtuullinen. Mahdollisesti YSL 180 §:ään lisätty tarkennus määräyksen sisällöstä ja 180 §:n poisrajaus hallinnollista uhkaa koskevasta YSL 184 §:stä lakitekstin tasolla riittävät jatkossa selkiinnyttämään pykälän soveltamisalaa suhteessa välilliseen hallintopakkoon. Kun kuitenkin pykälän sanamuodosta on nimenomaisesti rajattu pois luvanvarainen ja rekisteröintivelvollinen toiminta, olisi siitä selvyiden vuoksi rajattava pois myös ilmoituksenvarainen toiminta, jonka jälkivalvonnassa on YSL:n systematiikkaa noudattaen sovellettava välillistä hallintopakkoa – tai soveltamisedellytysten täytyessä välitöntä hallintopakkoa.

Oikeuskäytäntö on myös osoittanut terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin mukaisten terveydensuojeluviranomaisen antamien valvonnallisten määräysten tulevan osittain päällekkäisesti sovellettavaksi YSL 180 §:n kanssa. Jotta asianosaiset eivät voisi ”valita” omalta kannaltaan edullisempaa viranomaista ratkaisemaan tilannetta, tulisi lainkohtien keskinäinen etusijajärjestys

⁴¹⁹ HE 214/2013 vp., s. 162–163.

⁴²⁰ Ks. aiheesta tarkemmin *Suvantola* YJ 4/2012, s. 14–19.

määritellä lain tasolla.⁴²¹ Kun terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentista on rajattu pois YSL:n mukaan luvan- ja ilmoituksenvarainen sekä rekisteröintivelvollinen toiminta, olisi ympäristönsuojelulaki muutoinkin mahdollista säätää ensisijaiseksi tähän lainkohtaan nähden. TSL 51 §:n 1 momentissa voitaisiin todeta, että jos YSL on sovellettavissa toiminnan valvontaan, ei TSL sovellu tapaukseen. Näin kaikki ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot olisivat TSL:n soveltamisen kannalta samanarvoisessa asemassa riippumatta siitä, kuuluvatko toiminnot ennakovalvonnan piiriin vai eivät. Lainmuutoksella voitaisiin tietyiltä osin välttää toisinaan oikeuskäytännönkin perusteella esiintyvä asioiden rinnakkainen tai päällekkäinen käsittely sekä terveydensuojeluviranomaisessa että ympäristönsuojeluviranomaisessa. Kun terveydensuojeluviranomaisen TSL:n nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla alueelliseen hallinto-oikeuteen, ja ympäristönsuojelulain mukainen muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, on nykyisen sääntelyn ongelmana rinnakkainen ja päällekkäinen käsittely sekä mahdolliset ristiriitaiset päätöksen myös muutoksenhakuasteessa.

Ympäristönsuojelulain 175 ja 183 §:n mukaisen välillisen hallintopakon soveltaminen on lainsäädännössä ristiriidattomasti säädetty. Toiminnanharjoittajaa sitovat velvoitteet ovat osittain eri puolilla lakia, mutta ne on kuitenkin yksiselitteisesti säädetty sitoviksi velvoitteiksi. Ympäristönsuojelulain 176 §:n mukaisen toimivallan säätäminen pelkästään valtion valvontaviranomaiselle on mielestäni ongelmallista luvanvaraisten toimintojen osalta. Lain esitöiden mukaan pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi toimintaa koskevassa hallintopakkomenettelyssä.⁴²² Kun YSL 175 §:ssä toimivalta jakautuu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja aluehallintoviraston välille, ei luontovahingon ja merkittävän vesistön pilaantumisen korjaamiseen velvoittaminen voi tapahtua samassa menettelyssä kuin muun hallintopakkoasian käsittely silloin, kun valtion valvontaviranomainen ei YSL 175 §:n mukaan ole toimivaltainen. Näiltä osin YSL 176 §:n sääntely tulisi muuttaa toimivaltaisen viranomaisen osalta vastaamaan YSL 175 §:n sääntelyä päällekkäisten tai rinnakkaisten jälkivalvontamenettelyjen välttämiseksi eri viranomaisissa.

Ympäristönsuojelulain mukainen välitön hallintopakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen toimintaan, jonka jatkamista ei voida enää hetkeäkään sallia. YSL 181 §:n soveltamisedellytyksenä

⁴²¹ Lainkohtien suhde lieene tällä hetkellä vaihtoehtoinen *Määtän* LM 2/2013, s. 189, esittämällä tavalla siten, että kumpi tahansa laki on tietyissä tilanteissa käytettävissä, ja niiden soveltamisen pitäisi johtaa samanlaiseen lopputulokseen.

⁴²² *HE 228/2008 vp.*, s. 42.

olevan välittömän vaaran ihmisen terveydelle sekä välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhan ympäristölle aiheuttaminen olisi mahdollista kieltää YSL:n soveltamisalan piiriin kuuluvan toiminnan osalta yleisesti. Ympäristönsuojelulain systematiikassa on voitu asettaa muitakin tietynlaisen pilaantumisen aiheuttamiseen kohdistuvia yleiskieltoja. Nämä kiellot ovat YSL 16–18 §:n mukaiset pilaamiskiellot.⁴²³ Toiminnan luonteesta johtuen lainvastaisuutta ei kuitenkaan aina voida ennakoida.⁴²⁴ Siksi yleiskieltojen vastaiseen toimintaan voidaan viranomaistoimin puuttua, vaikka toiminnalla olisikin lain mukaisessa ennakkovalvontamenettelyssä myönnetty oikeutus toimia. Yleiskieltojen perusteluissa on myös todettu, että pilaamiskiellot ovat voimassa myönnetystä ympäristöluvasta huolimatta.⁴²⁵ YSL 181 §:ssä ei sitä vastoin ole todettu, että sen avulla voitaisiin muuttaa oikeusvoimaa luvan saaneen toiminnan osalta. Tällaisessa tilanteessa luvan voidaan katsoa olevan YSL 49 §:n 1 momentin vastaisesti myönnetty, kun lainkohdan mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminnasta aiheudu muun ohella terveyshaittaa tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, joten kyse on laittomasta olotilasta, eikä välittömän hallintopakon käyttäminen siten liene ongelmallista. Toimivaltaepäselvyyksien välttämiseksi laissa tulisi määrätä YSL 181 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen myös ei-luvanvaraisten toimintojen osalta. Toimivaltainen viranomainen tällaisten toimintojen osalta voisi johdonmukaisuuden vuoksi olla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jolloin viranomaissääntely olisi vastaava kuin ei-luvanvaraisten toimintojen valvonnassa YSL 175 §:n ja 180 §:n perusteella.

Ympäristönsuojelulain 181 §:ssä kuvattujen seurausten aiheuttaminen tulisi kieltää selkeällä kiellolla, koska YSL 181 § selvästi itsessään jo nykyisellään kieltää tiettyjen seurausten aiheuttamisen. Nykytilassa YSL 181 §:n nojalla välittömän vaaran ihmisen terveydelle sekä välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhan ympäristölle aiheuttaminen on siis kielletty, mutta kielto ei saa samoja oikeusvaikutuksia kuin YSL 16–18 §:n mukaiset maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot sekä merta koskevat yleiskiellot.⁴²⁶ Uudessa ympäristönsuojelulaissa välittömän hallintopakon soveltamisedellytystä on jopa osittain lievennetty, ellei sitten YSL 7 §:ssä säädetyn velvollisuuden ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista katsottaisi olevan tällainen kielto. Mielestäni toiminnanharjoittajalle asetettu velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista ei ole sama asia kuin yleinen pilaamiskielto. Näin ei YSL:ssa liene tarkoitettukaan,

⁴²³ *Nyholm* YJ 1/2014, s. 44–45, av. 62.

⁴²⁴ *Hollo* 1988, s. 10.

⁴²⁵ *HE 214/2013 vp.*, s. 96.

⁴²⁶ *Nyholm* YJ 1/2014, s. 45.

kun toiminnan keskeyttämistä koskevan pykälän perusteluissa nimenomaisesti todetaan, ettei toiminnan lainvastaisuus ole pykälän soveltamisedellytyksenä.⁴²⁷ Myöskään YSL 14 §:ssä säädetyn pilaantumisen torjuntavelvollisuuden ei voida katsoa pitävän sisällään kieltoa aiheuttaa itse pilaantumista, vaan ainoastaan velvollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli toiminta ei täytä sille säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia. Tosin kiellon puuttumista YSL:n systematiikasta lieventää se seikka, että toiminnan välitön keskeyttäminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, joka voi tulla kyseeseen vain harvoin, ja kyseessä on väliaikainen toimenpide siihen saakka, kunnes lainvastainen olotila saadaan korjattua.⁴²⁸

Tutkimuksen perusteella ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännökset muodostavat systemaattisen kokonaisuuden, jonka perusteella haitankärsijöillä, muilla toimijoilla ja valvontaviranomaisilla on periaatteessa kattava keinovalikoima ympäristön pilaantumista aiheuttavaan toimintaan puuttumiseksi. Edellä olen esittänyt joitakin lainsäädännön tasolla toteutettavia korjausehdotuksia lainkohtien systematisointiin sekä jälkivalvonnan viranomaisjärjestelmään.

Tutkimuksen alussa kerrotussa esimerkkitapauksessa naapureiden olisi syytä kääntyä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen puoleen. Valvontaviranomainen voisi asiaa selvitettyään ja toiminnanharjoittajan kanssa keskusteltuaan antaa jonkinlaisen puunpoltoa rajoittavan yksittäisen valvonnallisen määräyksen YSL 180 §:n nojalla, mikäli katsoisi toiminnasta aiheutuvan naapureille kohtuutonta vähäisempää, mutta kuitenkin puuttumiskynnyksen ylittävää räsistusta. Mikäli valvontaviranomainen arvioisi aiheutuvan räsistuksen voivan olla kohtuutonta, tulisi toiminnanharjoittaja velvoittaa mahdollisesti hallinnollisella uhalla YSL 175 §:n nojalla joko lopettamaan puunpoltoa tai hakemaan toiminnalle ympäristölupaa. Siihen, mikä merkitys asiassa ympäristöluvan puuttumisella on, vaikuttaa se, katsotaanko toiminnan jälkivalvonnassa olevan tässä tapauksessa immissioperusteisesti luvanvaraista vai ei. Mikäli toiminta katsottaisiin luvanvaraiseksi, olisi sen aiheuttamaan naapuruussuhdeoikeudelliseen haittaan puututtava hallintopakolla. Jos toiminnan ei arvioitaisi ylittävän luvanvaraisuuskynnystä eikä rikkovan ympäristönsuojelulakia tai sen perusteella asetettuja velvoitteita, siihen voitaisiin puuttua valvonnallisin määräyksiin ilman hallinnollista uhkaa. Mikäli aiheutuva haitta olisi terveyshaittaa, ja sitä ilmenisi myös naapureiden

⁴²⁷ HE 214/2013 vp., s. 161. Tämä hallituksen esityksen toteamus on ristiriidassa pakkokeinojen käyttämisedellytyksiin, koska pakkokeinojen käyttämisen katsotaan vakiintuneesti edellyttävän lain tai sen nojalla annetun päätöksen tai määräyksen vastaisuutta (esim. *Suvantola* YJ 4/2012, s. 20).

⁴²⁸ *Nyholm* YJ 1/2014, s. 45.

asuinrakennusten sisäpuolella, olisi naapureilla mahdollisuus vaatia myös kunnan terveydensuojeluviranomaista antamaan yksittäisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi TSL:n nojalla. Mikäli toiminnan katsottaisiin aiheuttavan välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai välittömien ja huomattavien haittavaikutusten uhkaa ympäristölle, mitä pidän tapauksessa annettujen tietojen perusteella epätodennäköisenä, olisi toiminnan keskeyttäminen välittömästi YSL 181 §:n nojalla oikea valvontakeino.

Liite 1 Pykälävertailutaulukko

Uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) ja aiemman ympäristönsuojelulain (86/2000) pykälävertailutaulukko. Suluissa aiemman ympäristönsuojelulain lähinnä vastaava pykälä. Lähde: Ympäristöministeriön internet-sivu (15.6.2014); JJ, LS.

1 luku Yleiset säännökset

- 1 § Lain tarkoitus (1 §)
- 2 § Soveltamisala (2 § osin)
- 3 § Soveltamisalan raja (2 § osin)
- 4 § Soveltaminen puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa (2 § osin)
- 5 § Määritelmät (3 § + uutta)

2 luku Yleiset velvollisuudet, periaatteet ja kiellot

- 6 § Selvälläolovelvollisuus (5.1 § + uutta)
- 7 § Velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista (4–5 § + uutta)
- 8 § Luvanvaraisesta ja rekisteröitävästä toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen (uusi)
- 9 § Valtioneuvoston asetukset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi (11 §, 12 §, 16 § osin + uutta)
- 10 § Valtioneuvoston asetukset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi eräissä toiminnoissa (12 §)
- 11 § Sijoituspaikan valinta (6 § + uutta)
- 12 § Oikeusvaikutteinen kaava toiminnan sijoittamisessa (uusi)
- 13 § Turvetuotannon sijoittaminen (uusi)
- 14 § Pilaantumisen torjuntavelvollisuus (5.2 § + uutta)
- 15 § Ennaltavaraautumisvelvollisuus (uusi)
- 16 § Maaperän pilaamiskielto (7 §)
- 17 § Pohjaveden pilaamiskielto (8 §)
- 18 § Merta koskevat erityiset kiellot (9 §)
- 19 § Kemikaalien käyttöä koskevat erityiset velvollisuudet (15 § osin)
- 20 § Yleiset periaatteet ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa (4.1,2 §)

3 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

- 21 § Valtion viranomaiset (20 § + uutta)
- 22 § Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (21 §)
- 23 § Yleiset valvontaviranomaiset (22 §:n 1 ja 4 mom.)
- 24 § Muut valvontaviranomaiset (22 §:n 2–3 mom.)
- 25 § Asiantuntijaviranomaiset ja -laitokset (24 § osin)
- 26 § Viranomaiset ja laitokset tyyppihyväksynnässä (24 § osin)

4 luku Ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaisten toimivalta

- 27 § Yleinen luvanvaraisuus (28 § osin)
- 28 § Luvanvaraisuus pohjavesialueilla (YSA 1.2 §)
- 29 § Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen (28.3 §)
- 30 § Rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuus (30 §:n 1 ja 4 mom.)
- 31 § Poikkeus luvanvaraisuudesta toiminnan koeluonteisuuden perusteella (30.2 §)
- 32 § Poikkeus eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta (30 a §)
- 33 § Poikkeus luvanvaraisuudesta puolustusvoimien toiminnoissa (YSA 4 b §:n 1 mom.)
- 34 § Toimivaltainen lupaviranomainen (31 §)
- 35 § Lupaviranomainen toiminnan muuttuessa (32 §)
- 36 § Lupa-asian siirtäminen (33 §)
- 37 § Lupaviranomaisen alueellinen toimivalta (34 §)
- 38 § Toimivallan siirto lupa-asiaa valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (uusi)

5 luku Lupamenettely

- 39 § Lupahakemus (35 §:n 1–3 mom., YSA 8 §)

- 40 § Hakemuksen täydentäminen (uusi)
- 41 § Luvan hakeminen samalla toiminta-alueella sijaitseville toiminnoille (35.4 §)
- 42 § Lausunnot (36 § + uutta)
- 43 § Muistutukset ja mielipiteet (37 §)
- 44 § Lupahakemuksesta tiedottaminen (38 §)
- 45 § Sähköisen tiedonsaannin edistäminen (uusi)
- 46 § Eri toimintojen lupa-asioiden samanaikainen käsittely (40 §)
- 47 § Vesilain mukaisen hakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely (39 §)

6 luku Lupaharkinta ja lupamääräykset

- 48 § Lupaharkinnan perusteet (41 §:n 1–3 mom. osin)
- 49 § Luvan myöntämisen edellytykset (42 § + uutta)
- 50 § Puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskeva poikkeus luvan myöntämisen edellytyksistä (YSA 4 b §:n 2 mom.)
- 51 § Eräiden suunnitelmien ja ohjelmien vaikutus (50 §)
- 52 § Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi (43 §:n 1–3 mom.)
- 53 § Parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointi (YSA 37 §)
- 54 § Erityistä selvitystä koskeva määräys (43 §:n 1 mom. 5 kohta + uutta)
- 55 § Kasvihuonekaasupäästöjä koskevat määräykset (43.5 §)
- 56 § Hiilidioksidin talteenottoa koskevat määräykset (45 b §)
- 57 § Kalatalousmääräykset (44 §)
- 58 § Jäte- ja jätehuoltomääräykset (45 §)
- 59 § Jätteen käsittelytoiminnan vakuus (43 a §)
- 60 § Vakuuden määrä (43 b §)
- 61 § Vakuuden asettaminen ja voimassaolo (43 c §)
- 62 § Seuranta- ja tarkkailumääräykset (46 §:n 1–2 mom. + uutta)
- 63 § Määräys yhteistarkkailusta (46.3 §)
- 64 § Suunnitelma seurannasta ja tarkkailusta (46.4 § osin)
- 65 § Tarkkailumääräysten muuttaminen (46 §:n 4 mom. osin ja 5 mom.)
- 66 § Maaperän ja pohjaveden suojelua koskevat määräykset (uusi)
- 67 § Määräykset viemäriin johdettavista jätevesistä (47 §)
- 68 § Oikeus jäteveden johtamiseen toisen alueella (48 §)
- 69 § Määräykset viemäriputkesta (49 §)
- 70 § Lupamääräyksen ja valtioneuvoston asetuksen suhde (51 § ja 56 §)
- 71 § Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi (55 § + uutta)

7 luku Direktiivilaitoksen lupaharkinta (kaikki pykälät uusia)

- 72 § Parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat määritelmät
- 73 § Luvun soveltamisala
- 74 § Energian käytön tehokkuutta koskevat määräykset
- 75 § Päätelmien soveltaminen ympäristölupaharkinnassa
- 76 § Sovellettavat päätelmät
- 77 § Päästöraja-arvojen määrittäminen
- 78 § Päästötasoja lievemmat raja-arvot
- 79 § Tilapäinen poikkeus parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksesta
- 80 § Luvan tarkistaminen uusien päätelmien vuoksi
- 81 § Tarkistamismenettely
- 82 § Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys

8 luku Lupapäätös

- 83 § Lupapäätöksen sisältö (52 §)
- 84 § Lupapäätöksen antaminen (53 §)
- 85 § Lupapäätöksestä tiedottaminen (54 § + uutta)
- 86 § Sähköisen tiedonsaannin edistäminen (uusi)

9 luku Luvan voimassaolo ja muuttaminen sekä toiminnan lopettaminen

- 87 § Luvan voimassaolo (55 § osin)

- 88 § Luvan raukeaminen (57 §)
- 89 § Luvan muuttaminen (58 §)
- 90 § Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (55.3 §)
- 91 § Määräajan pidentäminen (115 §)
- 92 § Luvan selventäminen (uusi)
- 93 § Luvan peruuttaminen (59 §)
- 94 § Toiminnan lopettaminen (90 §)
- 95 § Maaperää ja pohjavettä koskevat toimet direktiivilaitoksen toiminnan päättyessä (uusi)
- 96 § Hallintomenettely eräissä asioissa (uusi, korvaa ilmaisun ”soveltuvin osin kuin lupahakemus”)

10 luku Eräitä toimialoja koskevat säännökset

Suuret polttolaitokset

- 97 § Soveltamisala (uusi, ks. Supo 1 §)
- 98 § Polttolaitoksen polttoainetehon yhteenlaskemissäännöt (uusi, ks. Supo 3 §)
- 99 § Menettely poikkeuksellisissa tilanteissa (64 a §)
- 100 § Hiilidioksidin talteenotto (uusi, ks. Supo 20 §)
- 101 § Valtioneuvoston päätös kansallisesta siirtymäsuunnitelmasta suurten polttolaitosten päästöjen vähentämiseksi (110 a §)
- 102 § Valtioneuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvat laitokset (110 b §)
- 103 § Valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetun laitoksen päästöraja-arvot ja päätöksen suhde ympäristölupaan (110 c §)
- 104 § Valtioneuvoston päätöksen valmistelu (110 d §)
- 105 § Valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetun laitoksen toiminnasta toimitettavat tiedot ja päätöksen noudattamisen seuranta (110 e §)
- 106 § Valtioneuvoston päätöksen muuttaminen (110 f §)

Jätteenpolttolaitokset ja jätteen rinnakkaispolttolaitokset

- 107 § Soveltamisala (uusi, ks. JätteenpolttoA 1 §)
- 108 § Määritelmät (uusi, ks. JätteenpolttoA 2 §)
- 109 § Polttoainetehon yhteenlaskemissääntö jätteen rinnakkaispolttolaitoksessa (uusi, ks. JätteenpolttoA liite 3)
- 110 § Toiminta poikkeuksellisissa tilanteissa (uusi, ks. JätteenpolttoA 27.2 §)

Kaivannaistoiminnan jätehuolto

- 111 § Soveltamisala (uusi)
- 112 § Määritelmät (45 a § osin + uutta, ks. VNa kaivannaisjätteistä 1 §)
- 113 § Kaivannaisjätettä koskevat määräykset (45 a § osin)
- 114 § Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma (103 a §)
- 115 § Suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavat kaivannaisjätteen jätealueet (103 b)

11 luku Toiminnan rekisteröinti

- 116 § Ilmoitus toiminnan rekisteröintiä varten (65 § osin)
- 117 § Rekisteröinti-ilmoituksen sisältö ja viranomaisen ilmoitus rekisteröinnistä (65 § osin)

12 luku Ilmoitusmenettelyt

- 118 § Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta (60 § + uutta)
- 119 § Koeluonteinen toiminta (61 §)
- 120 § Poikkeuksellinen tilanne muussa kuin luvanvaraisessa tai rekisteröitävässä toiminnassa (62.1 §)
- 121 § Kuuleminen (63 §)
- 122 § Ilmoituksen käsittely (64 § osin + uutta)
- 123 § Poikkeuksellinen tilanne luvanvaraisessa ja rekisteröitävässä toiminnassa (62 ja 64 § osin + uutta)

13 luku Korvaukset

- 124 § Sovellettavat säännökset (66 §)
- 125 § Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä (67 §)
- 126 § Korvauksista päättäminen erikseen (68 §)
- 127 § Vakuuden asettaminen (69 §)
- 128 § Muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisu korvausasian käsittelemisestä (70 §)
- 129 § Ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneen vahingon korvaaminen (71 §)

130 § Ennakoimattoman vahingon korvaaminen (72 §)

131 § Korvausasian käsittely käräjäoikeudessa (73 §)

132 § Vesilain soveltaminen korvausasian käsittelyyn (74 §)

14 luku Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen

133 § Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus (75 §)

134 § Velvollisuus ilmoittaa pilaantumisen vaarasta (76 §)

135 § Selvitysvelvollisuus ja puhdistamistarpeen arviointi (77 §, 14.1 §)

136 § Päätös pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (78 §)

137 § Puhdistamisesta määrääminen (79 §)

138 § Toimivallan siirto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (80 §)

139 § Selontekovelvollisuus maa-alueen luovutuksen yhteydessä (104 §)

15 luku Ympäristön tila

140 § Pintavesien laatu (uusi)

141 § Ilmanlaatu (uusi)

142 § Ääniympäristön laatu (uusi)

143 § Ympäristön tilan seuranta (25 §)

144 § Ilmanlaadun turvaaminen (102 §)

145 § Ilmansuojelusuunnitelma (102 a §)

146 § Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma (102 b §)

147 § Suunnitelmien laatimismenettely ja tietojen antaminen (102 c §)

148 § Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvat raja-arvojen ylitykset (102 d §)

149 § Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentäminen (102 e §)

150 § Ääniympäristön laadun edistäminen (uusi)

151 § Meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat (25 a §)

152 § Meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimismenettely (25 b §:n 1–3 ja 5 mom.)

153 § Tietojen antaminen meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (25 b §:n 4 mom.)

16 luku Jätevesien käsittely ja johtaminen viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla

154 § Talousjätevesien käsittelyyn liittyvät määritelvät (27 a §)

155 § Jätevesien yleinen puhdistamisvelvollisuus (27 b §)

156 § Jätevesien käsittelyjärjestelmä (27 c §)

157 § Talousjätevesien käsittelyvaatimuksista poikkeaminen (27 d §)

158 § Jäteveden johtaminen toisen alueella (103 c §)

17 luku Otsonikerrosta heikentävät aineet ja fluoratut kasvihuonekaasut

159 § Otsonikerrosta heikentäviä aineita ja tiettyjä fluorattuja kasvihuonekaasuja käsitteleviltä vaadittava pätevyys ja sen osoittaminen (108 a §)

160 § Pätevyyden osoittaminen muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (108 f §)

161 § Toiminnan vastuuhenkilö ja laitteet (108 b §)

162 § Pätevyyden todentaminen (108 c §)

163 § Jäähdytys-, ilmastointi- ja lämpöpumppulaitteiden sekä sammutuslaitteistojen tarkastukset (uusi, ks. OtsFLA 12 §)

164 § Viranomaisen rekisteri (108 e §)

165 § Tietojen toimittaminen fluoratuista kasvihuonekaasuista (uusi)

166 § Viranomaisen ilmoitusvelvollisuus (uusi, ks. OtsFLA 13.2 §)

18 luku Valvonta ja hallintopakko

167 § Valvonnan järjestäminen (95 §)

168 § Säännöllinen valvonta (uusi, ks. YSL 95 § ja YSA 29.2 §)

169 § Tarkastus onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa (YSA 29 § osin)

170 § Ilmoitus toiminnan muutoksista ja luvanhaltijan vaihtumisesta (81 § + uutta)

171 § Tarkkailu toisen alueella (82 §)

172 § Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus (83 § osin + uutta)

173 § Avustajan käyttäminen (vrt. 83.2 §)

174 § Tarkastusmenettely (uusi)

175 § Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen (84 §)

- 176 § Määräys vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi (84 a §)
- 177 § Vesistön pilaantumisen merkittävyuden arviointi (84 b §)
- 178 § Ilmoitus vesistön merkittävästä pilaantumisesta ja luontovahingosta (84 c §)
- 179 § Viranomaisen toimet lainvastaisen menettelyn johdosta (uusi)
- 180 § Määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi (85 § + uutta)
- 181 § Toiminnan keskeyttäminen (86 § + uutta)
- 182 § Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen alaisen viranhaltijan väliaikainen määräys (89 §)
- 183 § Aineita, kemikaaleja, valmisteita, tuotteita, laitteita ja koneita koskevat kiellot ja määräykset (87 §)
- 184 § Uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka (88 § + uutta)
- 185 § Kuuleminen (91 §)
- 186 § Vireillepano-oikeus (92 § + uutta)
- 187 § Virka-apu (93 §)
- 188 § Toiminta rikosasiassa (94 §)
- 189 § Valvontaviranomaisten vastuunjako luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnassa (uusi)

19 luku Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

- 190 § Muutoksenhaku (96 §)
- 191 § Valitusoikeus (97 § + uutta)
- 192 § Oikaisuvaatimus tarkkailusuunnitelmaa ja tarkkailumääräysten muuttamista koskevasta päätöksestä (46.6 §)
- 193 § Oikaisuvaatimus kalatalousasioita koskevasta päätöksestä (44 §)
- 194 § Oikaisuvaatimus direktiivilaitoksen luvan tarkistamisvelvollisuutta koskevasta päätöksestä (uusi)
- 195 § Muutoksenhaku eräissä tapauksissa (97 a §)
- 196 § Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta (98 § + uutta)
- 197 § Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa (99 § + uutta)
- 198 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus (100 §)
- 199 § Luvanvaraisen toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta (101 §:n 1–2 mom.)
- 200 § Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta (101.3 §)
- 201 § Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa (101 a §)

20 luku Erinäiset säännökset

- 202 § Kunnan ympäristönsuojelumääräykset (19 §:n 1–3 mom.)
- 203 § Menettely kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa (19.4 § + uutta)
- 204 § Valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat (26 §)
- 205 § Maksut (105 § + uutta)
- 206 § Mikroyritysten valvonnasta perittävä maksu (uusi)
- 207 § Todistajan kuuleminen (106 §)
- 208 § Kulujen korvaaminen korvausasiassa (107 §)
- 209 § Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus (108 § + uutta)
- 210 § Salassapitovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen (109 §)
- 211 § Valtion rajat ylittävät vaikutukset (110 §)
- 212 § Menettely valtion rajat ylittävien vaikutusten huomioonottamiseksi (uusi)
- 213 § Yhteistoteutuksesta päättäminen (111 §)
- 214 § Kuuleminen ja tiedottaminen yhteistoteutuksesta (112 §)
- 215 § Yhteistoteutus päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen (113 §)
- 216 § Polttoaineita sekä eräitä kemikaaleja ja tuotteita koskevat kiellot ja rajoitukset (15 §)
- 217 § Moottorikäyttöisten ajoneuvojen, työkonoiden ja laitteiden käyttöä koskevat yleiset ympäristönsuojeluvälittävyydet (vrt. 13 § osin)
- 218 § Poikkeuksen myöntäminen eräissä tapauksissa (17 §, 17 a § + uutta)
- 219 § Asetusten valmistelu (10.3 §)
- 220 § Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevat erityissäännökset (108 g §)
- 221 § Elohopeaa koskevat erityissäännökset (108 h §)
- 222 § Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä (27 § osin + uutta)
- 223 § Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tallennettavat tiedot (27 § osin + uutta)
- 224 § Rikoslain rangaistussäännökset (116.1 §)

225 § Ympäristönsuojelulain rikkominen (116 §:n 2–4 mom. + uutta)

21 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (kaikki pykälät uusia)

226 § Voimaantulo

227 § Ennen lain voimaantuloa annetut säädökset

228 § Ennen lain voimaantuloa annetut viranomaisen päätökset

229 § Vireillä olevat asiat

230 § Velvollisuus hakea ympäristölupaa

231 § Luvanvaraisuuden lakkaaminen

232 § Direktiivilaitokset

233 § Suuret polttolaitokset

234 § Jätteen rinnakkaispolttolaitokset

235 § Jätteen käsittelytoiminnan vakuutta koskevan lupamääräyksen tarkistaminen

236 § Kaivannaisjätteen jätealue

237 § Maaperän pilaantuminen

238 § Kiinteistön jätevesijärjestelmä

239 § Valvontasuunnitelmat ja valvontaohjelmat

240 § Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot